Kesenjangan Dalam Komitmen dan Implementasi

Mengurai Hambatan Birokratik dalam Penegakan HAM di Indonesia

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

Kesenjangan dalam Komitmen dan Implementasi:
Mengurai Hambatan Birokratik dalam Penegakan HAM di Indonesia

Supervisor:
Prof. Dr. Sulistyowati Irianto
Hendro Prasetyo, Ph.D.

Penulis:
Adzkar Ahsinin
Miftah Fadhli
Iva Kesuma
Ruben Sumigar
Wahyudi Djafar

Peneliti:
Adzkar Ahsinin
Iva Kesuma
Miftah Fadhli
Purnama Ayu Rizky
Ruben Sumigar
Wahyudi Djafar

Pertama kali dipublikasikan dalam bahasa Indonesia oleh:
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2017

ISBN: **978-979-8981-73-9**

Penerbitan buku ini didukung oleh Knowledge Sector Initiative (KSI). Pandangan yang diutarakan dalam buku ini merupakan pandangan ELSAM semata. Sponsor tidak menanggung beban hukum dari materi yang terkandung di dalamnya.

Semua penerbitan ELSAM didedikasikan kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia selain sebagai bagian dari upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia.

KATA PENGANTAR

Sejak tahun 1984 hingga saat ini, Indonesia telah mengesahkan setidaknya delapan dari sembilan perjanjian internasional hak asasi manusia yang utama, ke dalam hukum nasionalnya. Jika diperbandingkan dengan negara maju, yang dikatakan memiliki komitmen penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi bagi warganya lebih baik, Indonesia telah jauh lebih banyak melakukan pengesahan. Sebagai contoh Amerika Serikat, yang sampai dengan sekarang baru meratifikasi tiga perjanjian internasional hak asasi manusia. Namun demikian, di tengah banyaknya instrumen, yang menjamin perlindungan hak asasi manusia, diratifikasi oleh pemerintah Indonesia, ternayata belum tidak diikuti dengan membaiknya situasi penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

Korporatisme, bangkitnya radikalisme kekerasan, perdagangan manusia, kekerasan berbasis suku dan agama, serta kekerasan oleh aparat keamanan merupakan contoh masalah yang muncul di Indonesia pasca reformasi. Kondisi tersebut semakin rumit ketika birokrasi tidak mampu mengaktualisasikan fungsinya ke dalam kerja-kerja kelembagaan yang responsif terhadap upaya pemajuan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia.

Secara umum dapat dikatakan, infrastuktur pemerintahan dan birokrasi dinilai masih menjadi persoalan dalam penegakan hak asasi manusia pasca-reformasi. Hambatan birokrasi tersebut menjadi problem infrastuktur yang tidak hanya terjadi dalam tataran prosedural namun dalam tataran kultural. Kulturalisme Pancasila dalam paradigma birokrasi di Indonesia menjadi hambatan ketika konvensi HAM internasional dengan nilai-nilai universalisme hendak diaplikasikan. Hal ini seperti dikemukakan oleh Juwana (2006), yang berpendapat bahwa konvensi-konvensi HAM internasional yang telah diratifikasi sulit diimplementasikan, salah satunya adalah akibat pengakuan terhadap konvensi HAM tidak disertai dengan pembangunan insfrastuktur yang efektif untuk mengimplementasikannya. Problem kultural (paradigma, cara berpikir, dll) juga menjadi masalah utama ketika konvensi HAM hadir

dalam bentuk yang "apa adanya" ketimbang diasimilasikan dalam bentuk-bentuk domestik.

Ketidakmampuan birokrasi dalam merespon persoalan hak asasi manusia ini mendorong Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) untuk melakukan penelitian mengenai dinamika yang terjadi di dalam birokrasi untuk mengimplementasikan kewajiban HAM di Indonesia, sebagaimana tersurat dalam sejumlah perjanjian internasional HAM maupun konstitusi Indonesia, UUD 1945. Penelitian ini bertujuan untuk melihat tantangan yang dihadapi birokrasi di tingkat lokal dan bagaimana kebijakan di tingkat pusat mempengaruhi program kerja, bentuk kelembagaan dan kinerja birokrasi dalam merespon persoalan lokal.

Penelitian ini dilakukan di tiga provinsi, meliputi Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Pada dasarnya penelitian di tiga wilayah ini difokuskan untuk menghimpun informasi terkait dengan dinamika pelaksanaan hak asasi manusia. Penelitian ini hendak memotret pengetahuan, program termasuk integrase hak asasi manusia dalam dokumen pembangunan, seperti RPJMD, dan pelaksanaan layanan birokrasi pembangunan, dalam konteks pelaksanaan sejumlah tanggung jawab hak asasi manusia.

Harapannya penelitian ini dapat menjadi terobosan penting dalam kajian hak asasi manusia, oleh karena birokrasi sebegai elemen penting pelaksanaan hak asasi manusia seringkali ditempatkan dalam ruang yang marjinal pada penelitian hak asasi manusia. Padahal birokrasi merupakan lembaga yang secara langsung bersentuhan dengan masalah di masyarakat. Selain itu, hasil penelitian ini selanjutnya dapat menjadi jembatan kerjasama antara pemerintah dengan lembaga masyarakat sipil. Lebih jauh, hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi basis data bagi kajian lebih lanjut (*advanced research*) dan usulan kebijakan untuk pemerintah sebagai bentuk kontribusi ELSAM terhadap upaya penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Selamat membaca.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

DAFTAR ISI

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca-reformasi, bisa dikatakan Indonesia menjadi salah satu negara yang paling aktif di kawasan, dalam melakukan pengesahan (ratifikasi/aksesi) terhadap instrumen internasional hak asasi manusia. Proses ini seperti halnya terjadi pada negara-negara lainnya yang mengalami transisi demokrasi, yang ditandai dengan keruntuhan rezim-rezim totalitarian (militer dan birokratik), sepanjang akhir tahun 1980-an sampai dengan tahun 1990-an.[1] Akibatnya pada periode ini terjadi proses masifikasi negara-negara nasional mengakui dan melakukan pengesahan atas berbagai traktat internasional hak asasi manusia.

Situasi tersebut dipengaruhi banyak faktor, termasuk tekanan dari dalam negeri yang menginginkan adanya koreksi terhadap praktik sewenang-wenang yang dilakukan pemerintahan lama (otoritarian), yang mewujud dalam berbagai praktik pelanggaran hak asasi manusia, khususnya sebagai dampak dari pembangunan. Kebutuhan koreksi ini diejawanthakan dengan dorongan untuk memberikan proteksi terhadap hak asasi manusia melalui bermacam instrumen, termasuk instrumen internasional hak asasi manusia. Selain juga tekanan internasional yang menyatu dalam beragam paket bantuan ekonomi, yang dibawa oleh sejumlah kelompok institusionalis, yang menghendaki adanya pembaruan hukum (termasuk hak asasi manusia), untuk menjamin kepastian di sektor ekonomi.

Kelompok ini menawarkan berbagai model kemitraan yang dibangun berbagai bantuan asistensi keuangan yang dikelola mereka, melalui sejumlah lembaga keuangan internasional. Bantuan asistensi keuangan ini hampir selalu dibarengi dengan beragam skema yang mengharuskan diadopsinya sejumlah konsep baru dalam rangka

---

[1] Lihat Samuel P. Hungtinton, The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century, (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991)

perubahan corak pemerintahan. Skema ini seperti keharusan adopsi terhadap konsep *good governance* dan *the rule of law*, yang di dalamnya juga menyaratkan adanya proteksi terhadap hak asasi manusia, salah satunya melalui pengesahan berbagai konvensi internasional hak asasi manusia.[2]

Memang, masifikasi pengesahan instrumen internasional hak asasi manusia hadir bersamaan dengan berlangsungsungnya proses transisi di Indonesia. Sebuah masa yang menurut Hein Klug (2003) dilatarbelakangi oleh sejumlah pemicu, seperti bangkitnya gerakan hak-hak sipil dan feminis, perjuangan buruh dan self-determination, perjuangan apartheid di Afrika Selatan, perjuangan demokratisasi di Amerika Latin, Eropa Timur, dan kemudian Asia. Keseluruhan peristiwa dan kombinasi antara gerakan sosial dan perjuangan demokratisasi tersebut telah menjadi karakteristik budaya politik internasional di abad 20.[3]

Demokratisasi dan keharusan transisi ini menghendaki sejumlah tahapan dan proses di dalamnya, termasuk roformasi konstitusi yang akan menjadi pijakan dasar dalam reformasi tata kelola pemerintahan *(governance reform)*, yang dimaksudkan untuk menyelamatkan negara dari kegagalan (*failed state*). Dalam proses ini perlu dilakukan penguatan institusi (*institutional strengthening*), pembangunan kapasitas (*capacity-building*), dan kebutuhan perubahan kebijakan (*necessary policy changes*).[4]

Dalam konteks Indonesia, khusus yang terkait dengan instrumentasi hak asasi manusia, proses mula-mula diawali dengan langkah kebijakan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang

---

[2] Lihat: Saïd Amir Arjomand (ed.), Constitutionalism and Political Reconstruction, (Leiden: Koninklijke Brill NV, 2007). Dalam konteks Indonesia lihat: Nadisyah Hosen, Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999), Ph.D thesis University of Wollongong, 2003. Lihat juga: Herlambang P. Wiratraman, Good Governance and Legal Reform in Indonesia, (Bangkok: Office of Human Rights Studies and Social Development, Mahidol University, 2007).

[3] Heinz Klug, Postcolonial Collages: Distributions of Power and Constitutional Models: With Special Reference to South Africa, dalam *Journal International Sociology*, edisi March 2003, Vol 18 (1), hal. 115–116.

[4] Derick W. Brinkerhoff and Jennifer M. Brinkerhoff, Governance Reforms and Failed States: Challenges and Implications, dalam *Journal International Review of Administrative Sciences*, 2002, Vol. 68, hal. 513.

mengakomodasi materi dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) ke dalam TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Keluarnya Ketetapan MPR segera diikuti dengan disahkannya Konvensi Internasional Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (CAT), melalui UU No. 5/1998, serta keluarnya UU No. 29/1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (CERD).

Pilihan politik untuk mengesahkan beragam instrumen hak asasi manusia ini, dalam konteks situasi dalam negeri juga bisa dilihat dari sisi kemudahan serta minimnya sumberdaya yang diperlukan untuk suatu proses pengesahan. Oleh karenanya mudah saja bagi pemerintah nasional Indonesia untuk melakukan berbagai tindakan pengesahan, sepanjang sejalan dengan arah kepentingan politik nasional, dan tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah berkuasa. Bahkan kesediaan untuk melakukan pengesahan telah memberikan banyak dampak positif bagi pemerintah, baik di mata dunia internasional maupun domestik. Tindakan ini membantu memperbaiki citra pemerintah atas komitmennya terhadap hak asasi manusia.
Permasalahan yang kemudian mengemuka pasca-masifikasi pengesahan ialah terkait dengan bagaimana kesiapan dan strategi pemerintah di dalam mengimplementasikan sejumlah kewajiban negara, untuk melaksanakan tindakan penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia? Dalam setiap rencana pengesahan instrumen internasional hak asasi manusia, hampir tidak pernah diawali dengan sebuah studi yang memadai untuk mengukur sejauh mana kebutuhan yang ditimbulkan setelah negara mengikatkan diri dalam perjanjian tersebut. Akibatnya, dalam tataran praktik seringkali muncul kesenjangan antara komitmen perundang-undangan (hukum), dengan pelaksanaannya. Sederhananya, negara banyak mengadopsi instrumen hak asasi, namun lemah dalam implementasi.

Situasi di atas tentunya dipengaruhi oleh berbagai macam faktor, termasuk kesiapan layanan birokrasi kenegaran untuk bekerja selaras dengan upaya pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia, yang dimandatkan oleh beragam konvensi. Struktur birokrasi yang rumit

dan cenderung legalistik menjadi kendala tersendiri untuk beradaptasi dengan mandat kewajiban yang dibebankan pada negara guna memenuhi hak asasi. Penerjemahan prinsip-prinsip hak asasi manusia ke dalam kerja-kerja pelayanan publik mendapat tantangan dari sifat birokrasi yang patrimonialistik dan elitis. Dampaknya, praktik pemenuhan hak asasi manusia oleh birokrasi sangat tergantung pada hirarki kelembagaan yang membuat kerja-kerja birokrasi tidak responsif terhadap perkembangan situasi hak asasi manusia.

Dalam konteks instrumentasi perlindungan hak asasi manusia, pada masa pemerintahan Soeharto, Indonesia telah mulai melakukan pengesahan terhadap beberapa instrumen internasional hak asasi manusia. Namun demikian, pengesahan setiap instrumen ini, tentu tak-lepas dari pertimbangan politik pemerintah, khususnya apakah langkah tersebut akan berkontradiksi dengan praktik pemerintahan yang represif dan anti-demokrasi atau tidak? Pada masa pemerintahannya, Soeharto berinisiatif untuk mengesahkan CEDAW (*Convention of Ellimination of All Forms of Discrimination Against Women*), melalui UU No. 7/1984 dan Konvensi Hak-Hak Anak (*Child Rights Convetion*) melalui Keputusan Presiden No. 36/1990. Sebagai salah satu langkah memperbaiki wajah diplomasi di tingkat internasional, Soeharto juga membentuk Komnas HAM pada tahun 1993. Akan tetapi, tindakan itu tidak lebih dari sekedar membangun citra di mata internasional dan menutupi persoalan-persoalan birokratis yang sangat diskriminatif dan represif, termasuk kekerasan militer, yang saat itu mulai mendapatkan sorotan tajam dari dunia internasional.

Segera setelah tumbangnya pemerintahan Soeharto, sebagai bentuk atas evaluasi atas seluruh kekejaman kekuasaan militer terhadap hak asasi manusia, MPR berinisiatif untuk mengeluarkan Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia; dan Tap MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Kedua Tap MPR tersebut setidaknya menjadi langkah awal yang baik dalam rangka perbaikan perlindungan hak asasi di tanah air. Tap MPR pertama materinya mengakomodasi setiap cakupan perlindungan hak asasi manusia yang ada di dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (UDHR), juga arah kebijakan hak asasi di Indonesia, untuk tidak mengulangi keburukan dalam praktik hak asasi di masa lalu.

Sedangkan yang kedua menjadi panduan sekaligus pijakan dalam agenda keadilan transisional di Indonesia, termasuk langkah-langkah yang harus ditempuh dalam rangka menyelesaikan berbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu.

Sejumlah instrumen internasional pokok hak asasi manusia kemudian disahkan secara berturut-turut oleh pemerintah Indonesia, melalui berbagai undang-undang, terhitung semenjak awal masa pemerintahan reformasi, termasuk Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya (ICESCR) dengan UU No. 11/2005, serta Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR) melalui UU No. 12/2005. Sampai dengan tahun 2015, hampir seluruh perjanjian internasional hak asasi manusia yang utama telah disahkan oleh Indonesia.

Tabel: **Status Ratifikasi Pengesahan Instrumen Internasional HAM**

Treaty	**Signature Date**	**Ratification Date, Accession(a), Succession(d) Date**
CAT - Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	23 Oct 1985	28 Oct 1998
CAT-OP - Optional Protocol of the Convention against Torture		
CCPR - International Covenant on Civil and Political Rights		23 Feb 2006 (a)
CCPR-OP2-DP - Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights aiming to the abolition of the death penalty		
CED - Convention for the Protection of All Persons from	27 Sep 2010	

Enforced Disappearance		
CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	29 Jul 1980	13 Sep 1984
CERD - International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination		25 Jun 1999 (a)
CESCR - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights		23 Feb 2006 (a)
CMW - International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families	22 Sep 2004	31 May 2012
CRC - Convention on the Rights of the Child	26 Jan 1990	05 Sep 1990
CRC-OP-AC - Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict	24 Sep 2001	24 Sep 2012
CRC-OP-SC - Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children child prostitution and child pornography	24 Sep 2001	24 Sep 2012
CRPD - Convention on the Rights of Persons with Disabilities	30 Mar 2007	30 Nov 2011

Sumber: Kantor Komisi Tinggi HAM PBB, 2015.

Realitasnya, semakin banyaknya instrumen internasional yang disahkan dalam hukum nasional Indonesia, justru kian menunjukan adanya kesenjangan dalam praktiknya. Negara—dalam hal ini pemerintah, legislatif, dan pengadilan, dalam membuat kebijakan dan keputusan, acapkali belum sepenuhnya memerhatikan dan

menjadikan hak asasi manusia sebagai pertimbangan. Lihat saja, banyaknya peraturan perundang-undangan hasil kerja bersama antara DPR dan pemerintah yang berakhir dalam meja pengujian di Mahkamah Konstitusi, dengan alas hak asasi manusia sebagai batu ujinya. Belum lagi dalam konteks pelayanan publik, termasuk pemberian layanan dasar pemerintahan, yang belum menjadikan paradigma pemenuhan hak asasi manusia sebagai landasannya. Dalam praktik keseharian, menguatnya intoleransi, serta rangkaian kekerasan dan pembatasan semena-mena terhadap kebebasan sipil, juga turut membuktikan lemahnya implementasi perlindungan hak asasi. Bahkan, dalam banyak kesempatan konsep hak asasi manusia, yang sifatnya universal, seringkali masih mengalami penolakan, ia dipandang sebagai gagasan barat yang tidak sepenuhnya sejalan dengan ide-ide lokalitas keindonesiaan. Termasuk penggunaan dalih perlindungan hak asasi manusia untuk tujuan yang tidak semestinya (pembatasan dan pengurangan).

Mencermati problem kesenjangan tersebut, Hsien Li (2011) melihat bahwa disparitas antara jaminan hak asasi manusia dalam konvensi internasional dengan implementsinya, sesungguhnya tidak muncul begitu saja. Situasi ini terbangun dari proses panjang historis pembuatan kebijakan dalam setiap rezim pemerintahan di Indonesia. Sebagai contoh digambarkannya perbedaan tipologi kebijakan hak asasi manusia di Indonesia sejak zaman kolonial hingga pasca-reformasi. Dalam penggambaran tersebut, dinamika rezim pemerintah berkuasa menjadi faktor determinan dari persoalan birokratis dan infrastruktur yang muncul saat ini. Pada rezim pemerintahan Soeharto penegakan hak asasi manusia diniatkan sebagai selubung dari tindakan kekerasan yang dilakukannya, sedangkan persoalan yang dihadapi pasca-reformasi telah sedikit berevolusi menuju problem kultural birokratis.[5]

Situasi tersebut makin diperburuk dengan runtuhnya kekuasaan Orde Baru yang tidak disertai dengan perubahan di tataran paradigmatik para pemangku penyelenggara negara (birokrasi). Hambatan birokrasi tersebut menjadi problem infrastuktur yang tidak hanya terjadi dalam

---

[5] Tan Hsien-Li, The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia, (New York: Cambridge University Press, 2011), hal. 77-91.

tataran prosedural namun dalam tataran kultural. Kulturalisme Pancasila dalam paradigma birokrasi di Indonesia menjadi hambatan ketika konvensi internasional hak asasi manusia dengan nilai-nilai universalisme hendak diaplikasikan. Hal ini seperti dikemukakan oleh Hikmahanto Juwana (2006), yang berpendapat bahwa konvensi-konvensi internasional hak asasi manusia yang telah diratifikasi sulit diimplementasikan, salah satunya akibat pengakuan terhadap konvensi-konvensi tersebut tidak disertai dengan pembangunan insfrastuktur yang efektif untuk mengimplementasikannya. Problem kultural (paradigma, cara berpikir, dll) juga menjadi masalah utama ketika konvensi itu hadir dalam bentuk yang "apa adanya" ketimbang diasimilasikan dalam bentuk-bentuk domestik.[6]

Lamanya kekuasaan Orde Baru memang telah menghasilkan kematangan sistem otoritarianisme sebagai pondasi dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Sistem yang anti-demokrasi dan minim paradigma hak asasi ini, telah mengurat-syaraf tidak hanya dalam tubuh penyelenggara negara dan para birokrat pelaku administrasi kenegaraan, tetapi juga menginternalisasi dalam pola pikir dan cara pandang masyarakat. Akibatnya, tidak mudah dan butuh waktu yang tidak sebentar pula untuk mengubah paradigma yang demikian itu. Doktrin 'negara kuat' Orde Baru yang mengacu pada paham integralistik, dengan menekankan pada komunitarianisme, telah mengenyampingkan hak asasi sebagai hak dari setiap individu yang harus dilindungi (Bourchier, 2007). Akibatnya, atas nama stabilitas, baik politik, ekonomi maupun keamanan, berbagai praktik penyimpangan dan pelanggaran hak asasi manusia dilakukan oleh pemerintah berkuasa.[7]

Paham itu pula yang kemudian memperparah kontradiksi antara universalisme HAM dan relaitivisme budaya di Indonesia. Kelompik relativis budaya atau kelompok partikularis yang ekstrim berpendapat, bahwa hak hanya ada ketika masyarakat tertentu menganggap mereka seperti itu. Sebagai konstruksi budaya, mereka

---

[6] Hikmahanto Juwana, Human Rights in Indonesia, dalam Randall Peerenboom, Carole J. Petersen and Albert H. Y. Chen (eds.), Human Rights in Asia A comparative legal study of twelve Asian jurisdictions, France and the USA, (London: Routledge, 2006), hal. 364-380.
[7] David Bourchier, Pancasila versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organis (Integralistik), (Yogyakarta: Aditya Media dan Pusat Studi Pancasila UGM, 2007).

kurang memiliki keberadaan otonom dan karena itu tidak dapat dikatakan universal (Fitzpatrick, 1999; Eldridge, 2001). Memang dalam perkembangan sejarahnya, kaidah/norma hukum dan juga lembaga yang ditransplantasikan dalam pembentukannya, jarang akan beroperasi serupa dengan aslinya, dan cenderung akan melakukan penyesuaian dengan lingkungan barunya (Seidmen dan Seidmen, 1994).

Dalam konteks perlindungan hak asasi manusia, jika proses adaptasi tersebut tidak dilakukan bersandar pada prinsip-prinsip hak asasi itu sendiri, justru akan semakin memberikan ruang bagi tumbuhnya relativisme budaya, serta mengurangi legitimisasi dari universalisme hukum internasional hak asasi manusia itu sendiri (Evans, 2005). Oleh karena itu, melihat situasi Indonesia yang demikian, dalam konteks penerapan norma-norma hak asasi manusia, penting untuk mengetahui bagaimana prinsip-prinsip hak asasi manusia diimplementasikan dalam kerja-kerja birokrasi? Apa tantangan yang dihadapi birokrasi dalam mengimplementasikan dokumen-dokumen kebijakan yang diturunkan dari prinsip-prinsip hak asasi manusia? Sejauh apa perangkat kebijakan tersebut mengubah struktur birokrasi, dan bagaimana proses perumusan dokumen-dokumen kebijakan dari negara hingga ke level birokrasi?

Penerimaan negara terhadap standar-standar hak asasi manusia juga tidak datang dengan sendirinya. Thomas Risse dan Kathryn Sikkink mengembangkan "*spiral model*" untuk menggambarkan proses atau fase yang dilalui oleh sebuah negara sebelum menerima prinsip-prinsip hak asasi manusia sebagai bagian dari praktik domestik negara tersebut. *Spiral model* menunjukkan proses internalisasi hak asasi manusia dalam sebuah negara yang pada intinya merupakan gambaran dari tiga tipe proses sosialisasi hak asasi manusia yaitu adaptasi instrumen internasional, wacana argumentatif, dan institusionalisasi.[8] Kelima fase tersebut yaitu fase represi (*repression*), fase penyangkalan (*denial*), fase pengakuan secara taktis (*tactical*

---

[8] Thomas Risse dan Kathryn Sikkink, "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestik Practices: Introduction," dalam Thomas Risse, dkk, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change,* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), hlm. 17-18.

concession), fase keadaan penerimaan (*prescriptive status*), fase pelaksanaan aturan secara konsisten (*rule-consistent behavior*).[9]

Repression phase. Sebelum menerima norma hak asasi manusia, sebuah negara berada dalam kondisi yang sangat opresif sehingga sangat mustahil norma hak asasi manusia dipraktikkan di negara itu. Dalam kondisi negara yang represif kelompok-kelompok oposisi terlalu lemah untuk membangun konsolidasi dengan jaringan di level internasional. Negara cenderung menutup diri sehingga kelompok masyarakat sipil di level internasional hanya memperoleh informasi yang sedikit ihwal pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan negara terkait.

Denial phase. Pada fase ini, dunia internasional mulai memiliki hubungan dengan kelompok oposisi terhadap negara yang represif untuk mengumpulkan sejumlah informasi yang diperlukan. Negara yang represif mulai melakukan penyangkalan terhadap berbagai laporan internasional dan secara argumentatif melawan berbagai kampanye advokasi yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil. Selain itu masyarakat sipil mulai melakukan *lobby* dengan organisasi internasional untuk secara persuasif mendorong negara yang bersangkutan agar membuka diri terhadap norma hak asasi manusia dan mulai mengadopsi standar hak asasi manusia. Penyangkalan juga berarti bahwa negara pelanggar menolak untuk menerima keabsahan norma-norma hukum hak asasi manusia internasional dan menentang usulan bahwa praktik nasional negara yang bersangkutan juga merupakan urusan bagi dunia internasional.[10]

Tactical concession phase. Pada fase ini, desakan dunia internasional memaksa negara yang opresif untuk mengubah (*cosmetic change*) praktik domestik di negara tersebut. Konteks ini, misalnya, dapat tergambar dari praktik yang dilakukan oleh Orde Baru demi meredam protes dan desakan dunia internaisonal untuk mengakhiri praktik pelanggaran HAM di Indonesia. Pada saat itu, dunia internasional mengecam penahanan massal yang dilakukan oleh Soeharto terhadap tahanan politik yang diduga berperan dalam Gerakan 30 September

[9] *Ibid.,* hlm. 22-33.
[10] *Ibid.,* hlm. 23.

sehingga pada akhir 1970-an, atau awal 1980-an, sejumlah tahanan politik dilepaskan. Pada 1984, Indonesia juga meratifikasi Konvensi CEDAW dan pada 1993 mendirikan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia untuk menunjukkan bahwa Indonesia, seolah-olah, berkomitmen pada penegakan hak asasi manusia. DI fase ini, kekuatan oposisi sudah mendapatkan dukungan dari jaringan internasional dalam rangka mengubah sistem pemerintahan yang opresif menuju sistem yang mengadopsi nilai-nilai hak asasi manusia. Risse dan Sikkink menilai bahwa ini adalah tahap paling berbahaya dalam *spiral model* karena mungkin saja melalui tahap ini praktik penegakan HAM di negara yang sedang mengalami transisi akan mengalami kemajuan, atau bahkan kemunduran.

Prescriptive status phase. Di fase ini, norma hak asasi manusia menjadi basis argumentasi dalam setiap tindakan pemerintah. Fase ini ditandai dengan beberapa tindakan yang dilakukan oleh negara. (1) Negara mulai meratifikasi sejumlah perjanjian hak asasi manusia internasional. (2) Norma hak asasi manusia terinstitusionalisasi ke dalam konstitusi negara bersangkutan. (3) Negara menetapkan mekanisme yang terinstitusionalisasi ihwal prosedur pengaduan bagi warga negara yang dilanggar hak asasinya. (4) Pemerintah mulai mengakui keabsahan norma hak asasi manusia tidak peduli apakah norma itu merupakan norma domestik maupun internasional, dan tidak lagi menganggap kritisisme sebagai bentuk intervensi terhadap urusan nasional atau domestik negara bersangkutan.

Rule-consistent behavior phase. Negara yang telah menerima norma hak asasi manusia belum sepenuhnya terbebas dari pelanggaran hak asasi manusia karena pada tahap ini, bentuk pelanggaran hak asasi manusia telah bertransformasi sebagai oponen terhadap negara. Fase ini ditandai dengan adanya proses institusionalisasi dan habitualisasi yang dilakukan oleh penguasa agar norma hak asasi manusia meresap ke dalam tindakan setiap perangkat negara. Meskipun terdapat oponen pemerintah (seperti militer dan kelompok radikal) yang melanggar hak asasi manusia, pada fase ini terlihat bahwa penguasa mulai menggunakan standar hak asasi manusia untuk menekan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

Menggunakan *spiral model* tersebut, sejak tahun 1980 sampai dengan hari ini, dapat diidentifikasi sejumlah negara yang memiliki kisah sukses, dalam menempatkan kekuatan dari hak asasi manusia (*power of human rights*) di dalam reformasi demokrasi mereka. Kisah sukses ini misalnya dapat ditemukan di Afrika Selatan, Polandia, Ceko, dan Slovakia. Sedangkan Indonesia sendiri ditempatkan sebagai bagian dari "kasus yang sulit" untuk secara prosedurel mengikuti *spiral model* tersebut, bersama dengan Kenya, Uganda, dan Maroko. Negara-negara ini sulit untuk mencapai tahap *rule-consistent behavior phase*.[11]

Bagaimanapun, *spiral model* memperlihatkan proses penerimaan norma hak asasi manusia (sebagai sebuah kekuatan baru) pada suatu negara untuk menunjukkan komitmennya terhadap penegakan hak asasi manusia. Resse dan Ropp menyadari bahwa standar bagi komitmen terhadap hak asasi manusia tidak lagi mencukupi untuk menjelaskan berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang masih terjadi di negara-negara di dunia. Pada saat sekarang ini, dibutuhkan lebih dari sekedar komitmen terhadap hak asasi manusia. Komitmen sebatas menunjukkan bahwa negara menerima norma hak asasi manusia internasional dan mengakui bahwa mereka terikat dengan norma-norma tersebut. Resse dan Ropp menyadari bahwa harus ada transformasi dari komitmen terhadap hak asasi manusia menuju pemenuhan (*compliance*) terhadap komitmen yang telah dinyatakan. Pemenuhan berarti *"praktik domestik dan perilaku yang berkelanjutan yang sesuai dengan norma hak asasi manusia internasional."*[12] Dalam spiral model, pemenuhan merupakan perwujudan dari fase kelima.

Ada empat mekanisme yang bisa dilakukan oleh negara untuk menunjukkan pemenuhan terhadap hak asasi manusia, seperti yang diidentifikasi oleh Resse dan Ropp. Keempat mekanisme itu adalah:[13]

1. *Koersif:* use of force *dan penegakan hukum.*Tindakan koersif dapat dilakukan terhadap negara maupun aktor non-negara (*non-state actor*) melalui dua cara yaitu penggunaan kekuatan

---

[11] Thomas Risse dan Stephen C. Ropp, "Introduction and Overview," dalam Thomas Risse, dkk, *The Persistent of Human Rights: From Commitment to Compliance,* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), hlm. 7.
[12] *Ibid.*, hlm. 10.
[13] *Ibid.,* hlm. 13-16.

(*power*) secara eksternal maupun penegakan hukum. Yang pertama dilakukan dengan cara “membebankan” negara sebuah kewajiban untuk melindungi dan menegakkan hak asasi manusia. Yang kedua dilakukan dengan penerapan sanksi bagi pihak yang melanggar norma hak asasi manusia yang berlaku. Tindakan koersif mengandaikan bahwa aktor memiliki pilihan yang terbatas, dalam rangka menegakkan hak asasi manusia.

2. *Pemberian insentif: hukuman dan penghargaan.* Pemberian insentif merupakan cara yang signifikan agar pemenuhan hak asasi dapat terwujud. Cara ini mengandaikan bahwa setiap tindakan yang diambil memperhitungkan biaya yang dikeluarkan sehingga harus ada mekanisme yang dapat mengganti biaya yang dikeluarkan. Pemberian hukuman merupakan sanksi yang diberikan untuk tindakan yang secara terang-terangan melawan norma hukum hak asasi. Sementara itu, penghargaan diberikan jika norma hak asasi manusia itu benar-benar dilaksanakan.

3. *Tindakan persuasif dan pewacanaan.* Cara ini dilakukan dengan melakukan konstruksi (atau destruksi) terhadap paradigma dan dinamika pengetahuan di masyarakat. Persuasi bertujuan untuk mengubah perspektif di masyarakat yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan. Cara ini, misalnya, dapat dilakukan melalui mekanisme sosialisasi. Pewacanaan merupakan pengkondisian diskursus dengan mengembangkan diskursus hak asasi manusia menjadi diskursus yang dominan sehingga hak asasi manusia dilihat sebagai persoalan yang penting, setidaknya, untuk terus dipertimbangkan dalam ruang perdebatan.

4. *Peningkatan kapasitas.* Mekanisme yang terakhir merupakan respon terhadap situasi yang berkembang di negara-negara berkembang di mana pelanggaran hak asasi manusia terjadi dalam area yang terbatas pada praktik pemerintahan (*statehood*). Peningkatan kapasitas adalah hal yang lumrah dilakukan untuk aktor negara, dalam hal ini pemerintah, sebagai cara untuk mengembangkan dan memperbarui pengetahuan aktor-aktor yang secara langsung berperan di pemerintahan. Dalam konteks birokrasi, peningkatan kapasitas biasanya merupakan agenda

yang wajib dilakukan, meskipun dalam banyak hal, hak asasi manusia belum menjadi dasar (*core content*) kegiatan.

B. Tujuan Penelitian

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk menemukan masalah-masalah yang dihadapi birokrasi dalam implementasi hak asasi manusia, yang berakibat pada munculnya kesenjangan antara mandat yang tertuang dalam berbagai instrumen peraturan perundang-undangan, dengan pelaksanaannya di lapangan.

Lebih jauh, secara khusus penelitian ini memiliki tujuan untuk: (i) menggambarkan tingkat pemahaman para penyelenggara birokrasi terhadap hak asasi manusia; (ii) mengetahui sejauh mana pengintegrasian kewajiban negara terhadap hak asasi manusia, dalam program-program pembangunan; dan (iii) menilai pelaksanaan program-program tersebut sebagai bagian dari pemenuhan layanan dasar kepada warga negara.

C. Metode Penelitian

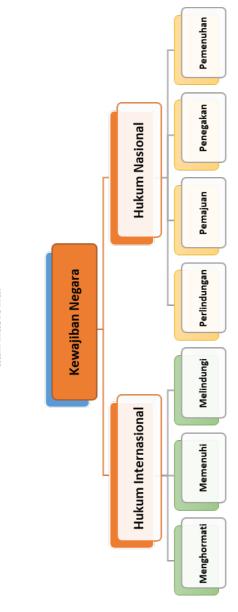
Sebelum lebih jauh membicarakan perihal metode atau prosedur, instrumen, dan alat yang digunakan untuk melakukan pengumpulan data dan analisis data dalam penelitian ini, terlebih dahulu di awal akan ditegaskan perihal batasan kerangka konseptual mengenai studi ini sendiri. Sebab, sebagai sebuah studi hak asasi manusia, tentu dalam area studinya harus menempatkan hak asasi manusia sebagai objek kunci dari setiap pembahasan dan analisis studi ini. Pertama yang musti dilihat adalah hak asasi manusia yang memberikan sejumlah kewajiban bagi negara sebagai *duty bearer* terhadap hak asasi manusia. Dalam hukum internasional hak asasi manusia dikenal adanya tiga jenis kewajiban Negara terhadap hak asasi manusia, yakni kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*), memenuhi (*obligation to fulfill*) dan melindungi (*obligation to protect*).[14] Kewajiban untuk menghormati pada intinya membebankan kewajiban agar negara menahan diri untuk tidak melakukan intervensi, kecuali

[14] Manfred Nowak, Introduction to the International Human Rights Regime, (Leiden: Koninklijke Brill NV, 2003), hal. 48-51.

atas hukum yang sah. Campur tangan yang tidak sah dapat menjadi bentuk pelanggaran hak terkait.[15] Sedangkan kewajiban negara untuk melindungi membebankan pada negara kewajiban untuk melindungi hak baik terhadap pelanggaran yang dilakukan aparat negara maupun pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh entitas atau pihak non-negara. Dengan demikian, kewajiban ini memerlukan adanya tindakan positif negara. Dalam rangka memenuhi kewajiban negara untuk melindungi ini, negara mempunyai kewajiban untuk mengambil langkah-langkah termasuk melakukan kriminalisasi, apabila langkah lain dipandang tidak cukup untuk melindungi hak asasi manusia dari intervensi pihak ketiga. Kemudian kewajiban untuk memenuhi adalah kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial, dan praktis, yang perlu untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia sebesar mungkin.[16]

Sementara dalam konteks hukum nasional, selain penerjemahan dari kewajiban-kewajiban yang timbul akibat pengesahan terhadap hukum internasional hak asasi manusia, kewajiban negara juga ditemukan dalam sejumlah perangkat perundang-undangan nasional. Acuan utama kewajiban negara terhadap hak asasi manusia ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan: "*perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia tanggung jawab negara, terutama pemerintah*". Mengacu pada ketentuan tersebut, dalam hukum nasional dikenal empat kewajiban negara terhadap hak asasi manusia, yaitu: perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan. Rumusan yang hampir serupa juga dapat kita temukan di dalam ketentuan Pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyebutkan: "*perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah*".

[15] Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, (Eisenbahnstr: N.P. Engel, 2005), hal. xx-xxi.
[16] Manfred Nowak, Introducton to ... Op.Cit., hal. 49.

Perbandingan kewajiban negara dalam hukum internasional dan nasional

Dari penjelasan dan perbandingan di atas, dapat ditemukan adanya perbedaan antara unsur-unsur kewajiban negara terhadap hak asasi manusia dalam hukum internasional dan hukum nasional. Hukum nasional (konstitusi dan undang-undang) tidak menyantukan kewajiban menghormati, seperti halnya hukum internasional, tetapi elemennya justru ditambah kewajiban memajukan dan menegakkan. Namun demikian, sesungguhnya baik hukum internasional maupun hukum nasional sama-sama menegaskan konsep perihal kewajiban negara dalam pelaksanaan hak asasi manusia. Sebuah negara yang menjadi pihak dari suatu perjanjian internasional hak asasi manusia mempunyai seperangkat kewajiban untuk melaksanakan ketentuan dalam perjanjian terkait.

Kedua, berbicara mengenai kewajiban negara terhadap hak asasi manusia, adalah membicarakan suatu hal yang sangat luas dan besar cakupan dan dimensinya. Mengingat begitu banyaknya kewajiban yang menjadi tanggungjawab negara untuk melakukan penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia terhadap seluruh pemegang hak (*rights holder*) atau seluruh warga negara. Oleh karena itu, untuk lebih mengoperasionalkan kebutuhan studi ini guna mengetahui sejauh mana tantangan birokrasi dalam implementasi hak asasi manusia, maka penelitian ini memilih untuk

memfokuskan diri area pemegang hak kelompok minoritas agama di Indonesia. Mengapa kelompok minoritas agama? Pemenuhan hak asasi manusia bagi kelompok minoritas agama merupakan salah satu persoalan kritis yang faktual dihadapi oleh penyelenggara birokrasi Indonesia saat ini.

Lalu apa yang dimaksud dengan kelompok minoritas? Secara umum istilah kelompok minoritas, dalam sistem hak asasi manusia PBB biasanya mengacu pada minoritas bangsa atau etnis, agama dan bahasa. Sementara itu, Francesco Capotorti, Pelapor Khusus PBB Sub-Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas, pada tahun 1977, mendefinisikan kelompok minoritas sebagai:[17]

> Sebuah kelompok yang jika dilihat dari aspek jumlah termasuk rendah (*numerically inferior)* jika dibandingkan dengan jumlah populasi seluruh penduduk suatu Negara. Selain itu, kelompok ini meskipun menjadi warga negara suatu dari negara, namun dalam posisi yang tidak dominan *(non-dominant position).* Karakteristik yang melekat pada kelompok ini berkaitan dengan etnis, agama atau bahasa (*possess ethnic, religious or linguistic*) yang berbeda dari orang-orang dari seluruh populasi negara tersebut, yang secara implisit menunjukkan rasa solidaritas dan diarahkan pada upaya untuk melestarikan budaya tradisi, agama atau bahasa mereka (*a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language*).

Berdasarkan definisi di atas, maka terdapat karakteristik umum yang dapat diidentifikasi yang melekat pada kelompok minoritas, yaitu: (1) posisi kelompok minoritas relatif tidak mendominanasi atau cenderung terpinggirkan terhadap seluruh populasi; (2) karakteristik etnis, agama atau bahasa yang berbeda dari orang-orang dari seluruh populasi; dan (3) terdapat sebuah keinginan untuk melestarikan budaya, tradisi, bahasa, dan agama mereka yang berbeda.[18]

---

[17] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, United Nations, 2010.

[18] http://www.right-to-education.org/issue-page/marginalised-groups/minorities-and-indigenous-peoples.

Pengakuan dan perlindungan hak-hak kelompok minoritas di bawah hukum internasional dimulai pada masa Liga Bangsa-Bangsa melalui penerapan beberapa perjanjian mengenai kelompok minoritas. Ketika Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) didirikan pada tahun 1945 secara bertahap PBB juga mengembangkan sejumlah norma, prosedur dan mekanisme yang bersangkutan dengan kelompok minoritas. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak kelompok minoritas dapat ditemukan pada Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (1966). Pasal 27 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik menegaskan pengakuan kepada kelompok minoritas untuk menikmati kebudayaan, agama, dan menjalankan ibadah, atau menggunakan bahasa mereka sendiri. Berdasarkan pasal ini, kriteria sosial seperti budaya, agama dan bahasa diakui sebagai bagian dari definisi kelompok minoritas yang dilekati hak-hak sebagai individu. Selanjutnya oleh karena inti dari perlindungan hak asasi manusia terhadap minoritas berdasarkan pada prinsip non-diskriminasi dan perlakuan yang sama, maka ketentuan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Rasial Diskriminasi dapat menjadi rujukan dalam memberikan perlindungan kepada kelompok minoritas.[19]

Di samping kedua instrumen HAM Internasional di atas, pada 1992 PBB mengadopsi Deklarasi tentang Hak-Hak Orang yang Termasuk Kelompok Minoritas Bangsa atau Etnis, Agama dan Bahasa, selanjutnya disebut Deklarasi PBB tentang Kelompok Minoritas. Deklarasi menjadi dokumen acuan utama bagi kelompok hak-hak minoritas karena deklarasi ini mengatur ruang lingkup perlindungan terhadap kelompok minoritas, sebagai berikut: [20]

1. Perlindungan oleh negara atas keberadaan (eksistensi) dan identitas bangsa atau etnis, budaya, agama dan bahasa mereka (Pasal 1);
2. Hak untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menganut dan menjalankan agama mereka sendiri, dan untuk menggunakan bahasa mereka sendiri secara pribadi maupun di depan umum (Pasal 2 ayat (1));

---

[19] Thessaloniki International Student Model United Nations, *Minority Rights,* University of Macedonia, Thessaloniki, Greece, 2015.
[20] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *op.cit*

3. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam budaya, agama, sosial, ekonomi dan kehidupan publik (Pasal 2 ayat (2));
4. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan merekam baik di tingkat nasional dan regional (Pasal 2 ayat (3));
5. Hak untuk mengembangkan dan mempertahankan kelompok mereka sendiri (Pasal 2 ayat (4));
6. Hak untuk mengembangkan dan mempertahankan hubungan damai dengan anggota lain dari kelompok mereka sendiri maupun dengan kelompok minoritas lainnya, baik di dalam negara mereka sendiri atau di Negara perbatasan (Pasal 2 ayat (5));
7. Kebebasan untuk menggunakan hak mereka baik secara individu maupun dengan anggota lain dari kelompok mereka dalam masyarakat, tanpa diskriminasi (Pasal 3).

Berdasarkan pengalaman dari masyarakat minoritas di seluruh dunia, dan isi Deklarasi serta standar internasional lainnya yang berkaitan dengan hak-hak minoritas, maka dapat diidentifikasi fokus utama perlindungan, yaitu (1) kelangsungan hidup dan eksistensi kelompok minoritas; (2) pemajuan dan perlindungan identitas kelompok minoritas; (3) kesetaraan dan non-diskriminasi, dan (4) partisipasi secara efektif dan bermakna.

Dengan batasan tersebut di atas, untuk mencukupi kebutuhan data-data yang diperlukan dalam menjawab pertanyaan kunci penelitian ini, sebagaimana diuraikan pada bagian tujuan penelitian, wilayah studinya memilih tiga daerah yang merefleksikan relasi kelompok minoritas dan mayoritas agama secara berimbang, dengan karakteristik dan tipologi masalah berbeda-beda. Ketiga wilayah studi tersebut meliputi Provinsi Aceh, dengan muslim sebagai mayoritas dan non-muslim sebagai minoritas, dan mewakili kawasan barat Indonesia; Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang dikenal toleran, dengan perbandingan komposisi populasi agama tidak mencolok, dan mewakili kawasan tengah Indonesia; serta Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), dengan non-muslim sebagai mayoritas dan muslim minoritas, dan mewakili kawasan timur Indonesia, juga permasalahan kemiskinan yang melingkupinya. Selengkapnya

gambaran umum dan karakteristik tiap-tiap wilayah penelitian diuraikan sebagai berikut:

- ***Provinsi Aceh***

Hingga 2014, berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh, tingkat kemiskinan di Aceh berada di level 18,05 persen.[21] Bantuan dari 900 lembaga dengan total dana sekitar US$7,2 miliar berhasil memperbaiki Aceh yang remuk redam dan nyaris tamat itu. Dua per tiga dana bantuan tersebut merupakan bantuan dari luar negeri. Tsunami memang menyebabkan kerusakan yang luar biasa bagi Aceh, namun bencana itu juga membawa perubahan yang berarti bagi perdamaian di Aceh yang sejak 1976 diusik oleh konflik separatis. Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), gerakan bentukan Hasan di Tiro, setuju untuk mengakhiri konflik yang berkepanjangan itu dengan menandatangani Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) Helsinski pada 2006.

Sejak saat itu, Aceh mulai berbenah membentuk kembali identitas dirinya dan menata struktur sosialnya dari puing-puing kehancuran. Tahun 2006, status otonomi Aceh dimutakhirkan dengan mengadopsi isi MoU Helsinski antara Pemerintah Indonesia dengan GAM (UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh). Undang-undang otonomi Aceh yang baru itu tidak hanya memperkuat status keistimewaan Aceh namun juga memberikan legitimasi yang kuat untuk menyelenggarakan syariat Islam seluas-luasnya di seantero Aceh.

Meskipun demikian, terhitung sejak 2002 Pemerintah Aceh telah menerbitkan sejumlah qanun yang mengatur pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Qanun pertama yang diterbitkan adalah Qanun No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam, Qanun No. 12 Tahun 2003 tentang Minuman *Khamr* (Alkohol), Qanun No. 14 Tahun 2003 tentang *Khalwat* (Mesum), dan yang paling mutakhir adalah Qanun No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat yang kontroversial. Qanun Jinayat berlaku bagi seluruh penduduk Aceh, tak terkecuali penduduk non-Muslim hanya jika tindak pidana yang dilakukan tidak diatur

[21] Lihat "Perkembangan Penduduk Miskin Provinsi Aceh 2000-2014", dalam http://aceh.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/43, diakses pada 21 Desember 2015.

sebelumnya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Meskipun begitu, qanun itu membolehkan pendudukan non-Muslim untuk memilih, sekalipun KUHP mengatur tindak pidana terkait, untuk dihukum berdasarkan sanksi pidana Islam. Setidaknya, sebagaimana tercatat dalam laporan Amnesty International, sebanyak 76 orang telah dipenjara berdasarkan hukum Syariat Islam yang mencakup tindak pidana perjudian, minuman keras, dan cabul.[22]

Pada 12 Juni 2015, seorang mucikari dan tiga pasangan warga Gampong Baru dihukum cambuk di pelataran Mesjid al Badar.[23] Gampong Baru terletak di Kecamatan Syiah Kuala, Banda Aceh. Raisa Kamila, seorang perempuan asli Banda Aceh yang menjadi kontributor lokal untuk penelitian ini, mengatakan bahwa itu adalah peristiwa yang sudah biasa terjadi di Aceh. Hukuman sengaja dilakukan di tempat umum agar menjadi peringatan bagi siapapun bahwa hukum syariat benar-benar ditegakkan. Dalam peristiwa itu, seorang perempuan pingsan usai menjalani lima kali cambukan.[24]

Tahun demi tahun, Pemerintah Aceh semakin menunjukkan keseriusannya untuk menegakkan hukum syariat di Aceh. Tahun 2014, Gubernur Aceh mengeluarkan instruksi mengenai jam malam bagi perempuan.[25] Surat instruksi Gubernur Aceh Nomor 02/INSTR/2014 mengatur mengenai larangan melayani pelanggaran wanita di kafe dan layanan internet di atas pukul 21.00 WIB kecuali muhrimnya. Di Banda Aceh sendiri, sejak 2015 Pemerintah Kota Banda Aceh memberlakukan pengawasan pembatasan jam kerja hingga pukul 23.00 WIB bagi wanita atau karyawati di sejumlah tempat seperti tempat wisata, rekreasi, hiburan, warung internet, kafe, serta sarana olahraga. Aturan itu didasarkan pada Surat Instruksi Walikota Banda

---

[22] Amnesty International, *Amnesty International Report 2014/15: The State of the World's Human Rights*, London: Amnesty International, 2015, p. 185.

[23] Lihat "Tiga Pasang Pelaku Khalwat Bersama Satu Mucikari Dicambuk", dalam http://aceh.tribunnews.com/2015/06/12/tiga-pasang-pelaku-khalwat-bersama-satu-mucikari-dicambuk, diakses pada 21 Desember 2015.

[24] Lihat "Seorang Terpidana Khalwat Pingsan Usai Dicambuk", dalam http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/06/12/nptvst-seorang-terpidana-emkhalwatem-pingsan-usai-dicambuk. diakses pada 21 Desember 2015.

[25] Lihat "Peraturan Jam Malam Bagi Perempuan di Aceh Diskriminatif", dalam http://geotimes.co.id/peraturan-jam-m alam-bagi-perempuan-aceh-diskriminatif/, diakses pada 21 Desember 2015.

Aceh Nomor 2/2015. Peraturan jam malam itu hanya diperuntukkan bagi perempuan di Banda Aceh.

Meskipun pengakuan terhadap keistimewaan Aceh telah diberikan sejak terbitnya UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, status "otonomi khusus" baru diperoleh pada 2001 dengan diterbitkannya UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Legitimasi bagi pelaksanaan syariat Islam di Aceh mulai diakui dengan masuknya definisi qanun sebagai peraturan daerah khusus yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi Aceh sebagai wujud pelaksanaan otonomi khusus (Pasal 18). Lima tahun kemudian, menyusul kesepakatan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam mengakhiri konflik di Aceh, status otonomi khusus bagi Aceh diperkuat dengan diterbitkannya UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang mengadopsi muatan MOU Helsinski yang salah satunya memberikan hak otonomi bagi Pemerintah Aceh untuk menerapkan syariat Islam bagi penduduknya. Dalam praktiknya kemudian, struktur birokrasi Aceh menjadi representasi dari semangat membangun nilai-nilai keadaban Islam di Provinsi Aceh.

UU No. 11 Tahun 2006 mengembangkan tata kelola ganda bagi administrasi publik daerah dengan adanya lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), yaitu majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh dan DPRA. Di samping itu, terdapat lembaga yang sebangun, yang juga terdapat pada kebijakan otonomi khusus sebelumnya, yaitu adanya Lembaga Wali Nanggroe. Lembaga ini merupakan lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat dan pelestarian kehidupan adat dan budaya. Tekanan untuk otonomi khusus di Aceh, secara legal-formal adalah kekhasan budaya Islam di Aceh. Ini disebutkan dalam penjelasan UU No. 11 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa "*Aspirasi yang dinamis masyarakat Aceh bukan saja dalam kehidupan adat, budaya, sosial, dan politik mengadopsi keistimewaan Aceh, melainkan juga memberikan jaminan kepastian hukum dalam segala urusan karena dasar kehidupan*

masyarakat Aceh yang religius telah membentuk sikap, daya juang yang tinggi, dan budaya Islam yang kuat".[26]

Semangat Islamisme tersebut terwakili dalam rumusan visi-misi Gubernur Aceh 2012-2017 yang diberi tajuk: *Aceh yang Bermartabat, Sejahtera, Berkeadilan, dan Mandiri Berlandaskan UUPA sebagai Wujud MOU Helsinski*. Perjanjian Helsinski memberikan keistimewaan bagi Aceh untuk menyelenggarakan syariat Islam dengan tetap mengacu pada prinsip-prinsip Kovenan Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang diratifikasi Indonesia pada 2005. Meskipun demikian, konteks pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan di Helsinski mensyaratkan prakondisi yang kembali pada nilai-nilai keadaban Islam yang menjadi landasan kehidupan pemerintahan. Istilah *bermartabat* dalam rumusan visi gubernur bermakna bahwa *"bermartabat dapat diwujudkan melalui penuntasan peraturan-peraturan hasil turunan UUPA dan peraturan perundangan lainnya, pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, bebas dari praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta penegakan supremasi hukum dan HAM, mengangkat kembali budaya Aceh yang islami dan pelaksanaan nilai-nilai Dinul Islam dalam tatanan kehidupan bermasyarakat."*[27]

Semangat itu muncul lagi dalam misi kebijakan yang kedua yang diturunkan dari visi-misi gubernur. Misi kebijakan itu selengkapnya berbunyi:

Menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan Nilai-Nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan masyarakat adalah membangun masyarakat Aceh yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, beretika dan berkarakter, dengan mengangkat kembali budaya Aceh yang bernafaskan Islami dalam upaya pengembalian harkat dan martabat masyarakat Aceh. Mengimplementasikan budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam dalam tatanan pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat secara efektif dan tepat.

---

[26] Kemitraan, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta,* Jakarta: Kemitraan, 2008, hlm. 22-23.

[27] Lihat di http://www.acehprov.go.id/profil/read/2014/10/03/105/visi-dan-misi-gubernur-aceh-periode-2012-2017.html.

Birokrasi Aceh, dengan demikian, hadir merepresentasikan semangat yang tercermin dalam cita-cita Gubernur Aceh. Semangat keislaman mengemuka dalam visi-misi lembaga-lembaga pemerintahan yang menjadi informan studi ini. Masuknya aspek religi dalam kerja-kerja birokrasi menggambarkan relasi agama di ruang publik di Aceh, dan lebih jauh, membentuk wajah teologis pemerintahan Aceh. Birokrasi Aceh membayangkan dirinya sendiri sebagai "perwakilan" Yang Illahi dalam ruang publik Aceh.

- ***Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta***

Memahami Daerah Istimewa (D.I.) Yogyakarta tidak bisa dilepaskan dari unsur keistimewaan provinsi ini. DIY terletak di bagian selatan Pulau Jawa dan berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Tengah serta Samudera Hindia. Saat ini DIY menjadi destinasi pendidikan yang populer, khususnya bagi pemuda-pemudi yang berasal dari Indonesia bagian Tengah dan Timur. Oleh karena itu, toleransi menjadi sebuah kewajiban yang harus dijunjung tinggi di DIY. Hal itu disadari sendiri oleh birokrat Aceh.

DIY merupakan salah satu provinsi yang mendapatkan status keistimewaan dari Negara, seperti halnya Aceh dan Papua. Status keistimewaan ini diperoleh secara lewat pembentukan UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan diberikan untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa yang dinyatakan dalam angka 3, yakni wewenang tambahan tertentu yang dimiliki oleh DIY. Kewenangan itu meliputi beberapa aspek: (1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil Gubernur; (2) Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta; (3) Kebudayaan; (4) Pertanahan; dan (5) Tata ruang.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-*bhinneka-tunggal-ika*-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-*bhinneka-*

tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi.

UU Keistimewaan DIY pada dasarnya merupakan mandat konstitusi yang termaktub dalam Pasal 18B UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat istimewa. Salah satu aspek keistimewaan Yogyakarta dalam kaitannya dengan birokrasi adalah kewenangan melakukan penataan kelembagaan pemerintahan guna mewujudkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan tata kelola pemerintah dan pelayanan terhadap masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi dan partisipatif.

Dalam aspek sosial, budaya, dan politik, sentralitas keraton Yogyakarta terbaca pada pandangan Franz Magnis-Suseno. Menurut Magnis-Suseno, Keraton Yogyakarta merupakan pusat kerajaan, pusat budaya, sekaligus tempat tinggal raja yang dikukuhkan sebagai figur penerima *pulung*, *ndaru*, *cahya nurbuat*, atau wahyu Ilahi, untuk menyampaikan kebajikan Allah kepada umat manusia di muka bumi.[28] Kepercayaan Jawa menganggap bahwa seorang raja adalah subjek yang mendapat pulung, memiliki kekuatan Ilahi dan diibaratkan sebagai raja-dewa yang bertahta atas alam semesta.[29] Sentralitas peran sebagai pusat budaya yang menjadi salah satu pilar keistimewaan Yogyakarta. Hal ini juga ini ditegaskan oleh Sultan Hamengku Buwono X pada karya tulisnya yang berjudul "Menatap Perubahan Peran dan Masa Depan Kasultanan Yogyakarta" pada tahun 1996, bahwa keistimewaan Yogyakarta tidak dapat dipisahkan dengan Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman.[30]

---

[28] Franz Magnis-Suseno, *Etika Jawa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001) hlm.103.

[29] Laksmi Kusuma Wardani, "Pengaruh Pandangan Sosio-Kultural Sultan Hamengkubuwana IX terhadap Eksistensi Keraton Yogyakarta", *Jurnal Masyarakat dan Kebudayaan Politik* 1 No. 25 (2012), hlm.56-57.

[30] Dikutip oleh Tri Agung Kristanto, "Sultan HB X, Tradisi Sukses Keraton Yogyakarta yang Berubah", *Kompas* (8 Mei 2015) <http://print.kompas.com/baca/2015/05/08/ Sultan-HB-X%2c-Tradisi-Suksesi-Keraton-Yogyakarta-ya>

Peran keraton Yogyakarta dalam konteks kehidupan sosial, budaya, dan politik di DIY masih dominan. Eksistensi Keraton Yogyakarta dalam aspek budaya, sosial, dan politik memang sudah mengakar kuat ke dalam kehidupan masyarakat DIY. Sabda tama yang dikeluarkan oleh Sultan menggambarkan peran penting keraton dalam merespon dinamika masyarakat. Sabda tama yang disampaikan 6 Maret 2015, Sultan HB X lebih merespons perdebatan di DPRD DIY dan di masyarakat mengenai peraturan daerah istimewa (Perdais) sebagai kelanjutan dari UU Keistimewaan DIY, terutama terkait dengan pengisian jabatan gubernur-wakil gubernur. Sabda tama bertujuan untuk merespons persoalan kemasyarakatan meskipun secara tersurat Sultan HB X juga menegaskan ihwal suksesi di Keraton Yogyakarta suda ditentukan. Sabda tama ini sejalan dengan sabda tama yang pernah dikeluarkan oleh Sultan HB X sebelumnya pada tahun 2012 yang terkait dengan keistimewaan DI Yogyakarta.[31]

DIY memiliki ibukota Yogyakarta. Kota ini sejak dulu kala memang dikenal sebagai kota majemuk. Sejak awal pertumbuhannya, paling tidak pada abad ke-18, penduduk kota Yogyakarta memang sudah beragam, selain orang pribumi (orang Jawa), terdapat orang Tionghoa, Arab, Bugis, dan Eropa.[32] Memasuki abad ke-20, Yogyakarta tampil sebagai wilayah yang semakin majemuk seiring dengan pertumbuhannya sebagai kota pendidikan sebab banyak orang dari berbagai daerah di Indonesia memilih untuk menimba ilmu di kota ini. Selain itu, kota ini juga memiliki magnet ekonomi sehingga menarik minat penduduk yang berasal dari berbagai daerah bermigrasi untuk bekerja dan bermukim di Yogyakarta.[33]

Yogyakarta memiliki berbagai macam julukan, antara lain dijuluki sebagai *City of Tolerance*, kota budaya, kota pendidikan, kota wisata, sampai dianggap sebagai miniatur Indonesia. Bahkan pada tahun 2009, terjadi penandatanganan Nota Kesepahaman antara Kantor Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi DIY dan Kraton

---

[31] *Ibid*.

[32] Inajati Adrisjanti, "Kota Yogyakarta Sebagai Kawasan Pusaka", Disajikan dalam Diskusi Sejarah "Kota dan Perubahan Sosial Dalam Perspektif Sejarah", (2007) hlm.1.

[33] Lucia Juningsih, "Multikulturalisme di Yogyakarta dalam Perspektif Sejarah", Dipresentasikan dalam Seminar Dies Natalis ke-22 Fakultas Sastra Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, (2015) hlm. 3.

Ngayogyakarta Hadiningrat untuk mewujudkan "*Ngayogyakarta Serambi Madinah*", menemani julukan Serambi Mekah bagi Provinsi Aceh. Ngayogyakarta Serambi Madinah adalah filosofi dan jalan hidup masyarakat Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat yang didasarkan pada ajaran Walisongo dan Piwulang Agung, dengan solidaritas sosial seperti dalam Piagam Madinah, dalam wadah budaya yang berintikan rukun, hormat, ramah dan berunggah-ungguh.[34] Kini kemajemukan pendudukan dan budaya Yogyakarta telah mendapatkan legalitas dan legitimasi dengan ditetapkannya UU Keistimewaan DIY.

Namun demikian, belakangan ini imaji kolektif yang terbangun tentang Yogyakarta sebagai *"City of Tolerance"* diuji oleh adanya aksi kekerasan dan intoleransi. Kemajemukan Yogyakarta mendapatkan ancaman dengan adanya riak-riak konflik yang terjadi. Setidaknya ada delapan kasus kekerasan agama terjadi di Yogyakarta sejak Januari-Mei 2014, seperti:[35]

1. Intimidasi terhadap kelompok Raustan Fikr di Sleman;
2. Deklarasi anti-Syiah di masjid kampus Universitas Gadjah Mada;
3. Kekerasan terhadap Ketua Forum Lintas Iman Gunung Kidul;
4. Pembubaran pertemuan kelompok Syiah di Bantul;
5. Tindak kekerasan Paskahan Adisyuswa di Gunung Kidul;
6. Tindak kekerasan yang terjadi pada penyerangan terhadap umat katolik di Ngaglik, Sleman;
7. Penganiayaan terhadap Julius Felicianus, Direktur Galang; serta
8. Penyerangan terhadap tempat ibadah Pentakosta di Pangukan, Tridadi, Sleman.

Menurut Imam Subkhan, situasi ini menggambarkan bahwa DIY tidak terlepas dari pusaran tarik-tolak antara pendukung dan penolak pluralisme.[36] Dari perspektif sejarah, DIY menjadi tempat kelahiran sejumlah organisasi agama yang penting seperti Muhammadiyah (1912), Himpunan Mahasiswa Islam (1947), Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia (1947), dan Ikatan Mahasiswa

[34] "Perjalanan Ngayogyakarta Serambi Madinah", dalam Majalah Bakti Edisi 226, (2010).
[35] Binsar A. Hutabarat, "Merawat Keberagaman", *Sinar Harapan* (16 Juni 2014).
[36] Imam Subkhan, *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya*, (Yogyakarta: Impulse dan Kanisius, 2007) hlm. 75.

Muhammadiyah (1962). Pada masa 1990-2000-an muncul Institut DIAN (Dialog Antar-Iman di Indonesia)/Interfidei (1992), Laskar Jihad-Forum Komunikasi Ahli Sunnah Waljamaah (2000) dan Majelis Mujahiddin Indonesia (2000). Dalam konteks ini, maka DIY menjadi pusat gerakan yang dianggap radikal dan fundamentalis yang anti-pluralisme, juga sekaligus menjadi tempat bersemainya gerakan ide dan praksis pluralisme.[37] Ahmad Syafii Maarif membingkai isu kekerasan atas nama agama dengan analisis politik identitas yang berkaitan dengan masalah etnisitas, agama, ideologi, dan kepentingan-kepentingan lokal yang diwakili pada umumnya oleh para elit dengan artikulasinya masing-masing. Lebih jauh menurutnya realitas politik Indonesia kontemporer yang menjadi *burning issues* dalam kaitannya dengan masalah politik identitas sejak Indonesia memasuki tahun 2000-an ialah munculnya gerakan-gerakan radikal atau setengah radikal yang berbaju Islam. Selain anti-demokrasi dan anti-pluralisme, sampai batas tertentu gerakan radikal ini juga anti-nasionalisme.

Kekerasan atas nama agama yang terjadi di DIY menunjukkan pola yang sama yakni kekerasan terjadi dalam wilayah keyakinan/agama yang sama (kekerasan intra-religius). Di samping itu, pola kekerasan yang melibatkan umat agama yang berbeda juga sudah menjangkiti Yogyakarta yang dikenal sebagai kota yang plural.

- ***Provinsi Nusa Tenggara Timur***

Sama halnya dengan provinsi-provinsi lain di kawasan timur Indonesia, permasalahan yang mencuat di NTT tentu masih terkait dengan aspek kemiskinan dan ketertinggalan pembangunan. Selain itu, praktik budaya patriarki yang masih kental dalam kehidupan sosial masyarakat NTT juga sering kali membuat posisi perempuan menjadi termarjinalkan dalam setiap lini sektor kehidupan di sana.

Ketimpangan pembangunan di Indonesia dewasa ini masih tersegmentasi antara kawasan barat Indonesia dan kawasan timur Indonesia. Cermin ketimpangan antar-wilayah ini dapat dilihat dari data 491 kabupaten/kota yang ada di seluruh Indonesia, sekitar 41%

[37] *Ibid*.

diantaranya merupakan daerah tertinggal.[38] Dari jumlah tersebut, sebanyak 70% daerah tertinggal ini berada di daerah timur Indonesia.[39]

Ketimpangan laju pembangunan antarwilayah Indonesia barat dan Indonesia timur ini semakin terekam dari aspek persoalan kemiskinan. Tingkat kemiskinan di timur Indonesia ternyata lebih tinggi dibandingkan Indonesia barat. Dari 20 Provinsi termiskin yang tercatat pada tahun 2010, tujuh diantaranya berada di kawasan timur Indonesia (Papua Barat, Papua, Maluku, Sulawesi Barat, NTT, Nusa Tenggara Barat dan Gorontalo) dan tiga lainnya dari kawasan barat Indonesia (Aceh, Bangka Belitung dan Sumatera Selatan).

Salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki potret buram sebagai daerah tertinggal laju pembangunannya adalah Provinsi NTT. Cukup beralasan Provinsi yang berada di timur Indonesia ini sebagai daerah tertinggal, terutama karena menurut Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, 20 dari total 22 kabupaten/ kota di NTT termasuk dalam kategori daerah tertinggal.[40] Jumlah ini mengalami peningkatan yang masif jika dibandingkan temuan di tahun 2005 yang hanya mencatat 15 kabupaten/kota di NTT sebagai daerah tertinggal. Peningkatan ini tak pelak disebabkan adanya pemekaran kabupaten yang tergolong tertinggal tersebut telah membentuk kabupaten-kabupaten baru yang juga kemudian pasti tertinggal.[41]

Fakta ini diperparah pula dengan tingginya jumlah penduduk miskin yang mencapai jumlah 991.880 jiwa dari total 5,03 juta penduduk NTT, atau dengan kata lain menyentuh level 19,60%. Persentase ini jelas lebih tinggi jika dibandingkan total penduduk miskin di tingkat nasional yang hanya mencapai angka 10,96% pada bulan September

---

[38] Data ini disampaikan oleh Menteri Negara Percepatan Pembangunan, Helmy Yahya Zaini. Lihat "Pemerintah Genjot Pertumbuhan Kawasan Timur Indonesia", dalam http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2010/02/08/brk,2010 0208-224435,id.html, diakses pada 21 Desember 2015.

[39] *Ibid*.

[40] Lihat http://kemendesa.go.id/hal/3000027/183-kab-daerah-tertinggal.

[41] Lihat "Di antara Mimpi dan Kenyataan", dalam http://cetak.kompas. com/read/xml/2009/12/17/04330956/Di.antara.Mimpi. dan.Kenyataan, diakses pada 21 Desember 2015.

2014.[42] Kondisi kemiskinan tersebut pada gilirannya telah menyebabkan masyarakat di wilayah NTT memiliki keterbatasan untuk mengakses pendidikan, kesehatan dan pelayanan sosial lain yang bermutu. Bahkan, kemiskinan ini juga memicu tingginya angka perdagangan terhadap manusia (*human trafficking*).

Pada soal pendidikan, masalah tingginya angka penduduk NTT yang masih berpendidikan rendah dapat menjadi ilustrasi. Indikator keberhasilan dalam pencapaian layanan pendidikan dapat dilihat dari Angka Partisipasi Sekolah (APS) dan Angka Partisipasi Murni (APM). Sementara itu, kualitas dan daya saing SDM dapat dilihat dari kualitas tingkat pendidikan penduduk usia 10 tahun ke atas. Dari nilai APM, nampak angka partisipasi pendidikan tingkat SD masih sangat tinggi hingga persentase di atas 90%. Akan tetapi, hal ini tidak juga diiringi dengan pendidikan tingkat yang lebih tinggi, seperti tingkat SMP/Mt's yang hanya menembus level 59,24% dan tingkat SMA/SMK/MA yang hanya diminati 47,31% pada tahun 2013.

Khusus untuk kualitas pendidikan di NTT, hal ini dapat diukur dari tingkat pendidikan tertinggi yang ditamatkan. Pada tahun 2013, persentase penduduk usia 10 tahun ke atas di NTT yang berpendidikan SD ke bawah (tidak punya ijazah + SD) paling tinggi (67,54%), sedang yang tamat Perguruan Tinggi hanya 4,81%. Ini menunjukkan kualitas dan daya saing SDM di NTT belum memadai, karena semakin banyak penduduk berpendidikan rendah semakin tertutup akses untuk mendapat pekerjaan dan pendapatan yang lebih baik. Hal ini menyebabkan SDM tidak mampu menjawab berbagai kebutuhan dan daya saing yang terjadi pada lingkup regional, nasional, maupun internasional.[43]

Kondisi serba keterbatasan ini juga terbaca jelas pada bidang kesehatan. Kondisi kesehatan masyarakat pada umumnya masih memprihatinkan. Ini antara lain dapat dilihat dari angka kematian ibu bersalin (AKI) dan angka kematian bayi (AKB) di daerah tersebut yang masih tinggi, yakni 554 AKI per 100.000 kelahiran bayi hidup dan angka kematian bayi 62 per 1.000 kelahiran hidup. Angka tersebut jauh di atas angka nasional, yaitu 307 per 100.000 kelahiran hidup

[42] Lihat http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1488.
[43] BPS Provinsi NTT, *Nusa Tenggara Timur Dalam Angka 2014*, (2014).

untuk AKI dan 36 per 1.0000 kelahiran hidup untuk AKB.[44] Pada sisi lain, angka relevansi kasus gizi buruk pada balita juga semakin meningkat. Dari 6,3% pada tahun 1989 kemudian meningkat 8,8% pada 2005 atau sekitar 4,5 juta balita gizi buruk.[45]

Sebagai dampak dari tingginya angka kemiskinan ini, hal ini memicu maraknya praktik *human trafficking* di NTT. Dengan alasan ini, perempuan sering kali menjadi sasaran empuk untuk dijadikan korban untuk 'dilego' ke luar negeri. Kasus *human trafficking* di NTT sangat terorganisir dengan baik dan juga diindikasikan melibatkan sindikat internasional. Keterogranisiran praktik perdagangan manusia tercermin pada kasus Wilfrida Soik asal Belu (salah satu kawasan tertinggal dan termiskin di NTT). Pada saat itu, ia didaftarkan untuk menjadi buruh migran, padahal sesungguhnya ia masih berusia 17 tahun dan tidak tamat SD.[46] Kasus Wilfrida ini pada esensinya merupakan salah satu potret buram dan cerminan dari massifnya kemiskinan yang diderita penduduk NTT, yang mengakibatkan mereka teperdaya untuk meningkatkan kesejahteraannya dengan menjadi buruh migran, yang disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu sebagai upaya bagi pihak-pihak tersebut untuk menjadikan mereka sebagai korban perdagangan manusia.

Masyarakat NTT terdiri atas suku-suku dengan susunan berdasarkan pertalian keturunan melalui sistem perkawinan dengan garis keturunan bapak atau dikenal dengan istilah "patrilineal". Dalam sistem patrilineal, sebagaimana dicontohkan dalam suku Tetun di Belu, serta budaya patriarki (*faen*), terbentuklah kelompok-kelompok masyarakat yang memberi gadis (*umamae*) dan penerima gadis (*fetosawa*). Dalam bahasa lokal, perkawinan dengan garis patrilineal ini disebut *Taletek-Taruik*. Melalui perkawinan itulah, secara umum masyarakat NTT melahirkan kelompok-kelompok masyarakat adat dan membentuk jaringan sosial (*social networking*) di mana leluhur

[44] Ganewati Wuryandari (ed.), *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Sosial: Permasalahan dan Kebijakan*, (Jakarta: LIPI Press, 2014), hlm.5-6 [*Wuryandari*].
[45] Jonatan Lassa, Dion DB Putra dan Tony Kleden, *50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur, Kupang, Timor*, (Media Grafika, 2009) hlm.79.
[46] Lihat"Ini Alasan Utama Maraknya human Trafficking di NTT, dalam http://m.metrotvnews.com/read/2014/11/24/322744/ini-alasan-utama-maraknya-human-trafficking-di-ntt, diakses pada 21 Desember 2015.

pendiri rumah adat *Uma Manaran* sebagai pusat orientasi masyarakat adat.[47]

Pada perkembangannya, budaya patriarki ini tetap bertahan seiring dengan proses modernisasi kawasan NTT. Kekentalan budaya patriarki juga merambah hingga ke dunia politik (pemerintahan). Hal ini tercermin dari masih tingginya jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) berjenis kelamin laki-laki yang berjumlah 3.958 orang dibandingkan PNS perempuan yang hanya berjumlah 2.502 orang pada tahun 2013.[48]

Selain itu, implikasi dari maraknya budaya patriarki ini juga tercerminkan dari tingginya kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Pada interval tahun 2012 sampai 2014 tercatat setidaknya 272 kasus KDRT untuk Kota Kupang saja, sebagaimana temuan Lembaga Rumah Perempuan Kupang.[49] Hal ini juga bahkan diakui oleh Forum Komunikasi Pemerhati dan Perlindungan Hak Perempuan (FORKOM P2HP) NTT pada kunjungan tim riset ke NTT, bahwa dengan adanya budaya patriarki mengakibatkan tingginya angka KDRT terhadap perempuan, bahkan hal ini juga mengakibatkan tingginya angka perceraian di NTT itu sendiri.

Pengumpulan dan Analisis Data

Penelitian ini sendiri dimaksudkan untuk mengetahui permasalahan yang melingkupi penyelenggaraan layanan birokrasi pemerintahan dalam rangka mengimplementasikan hak asasi manusia. Lebih jauh, penelitian ini mencoba mengurai berbagai faktor yang mempengaruhi adanya kesenjangan antara das-solen jaminan perlindungan hak asasi manusia, dengan praktik pemenuhannya sebagai das-sein. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi pemecahan masalah, untuk mengurangi disparitas antara jaminan peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaan pemenuhan kewajiban negara terhadap hak asasi manusia. Termasuk di dalamnya

---

[47] Wuryandari, *Op.Cit.*, hlm. 280.
[48] Bappeda NTT, *Profil Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2014*, (2014) Bab 3, hlm. 15.
[49] Lihat "KDRT di Kupang Capai 272 Kasus", dalam http://www.ntt terkini.com/kdrt-di-kupang-capai-272-kasus/, diakses pada 21 Desember 2015.

rekomendasi atau usulan perubahan hukum/kebijakan, sebagai salah satu solusi pemecahan masalah.[50]

Di lihat dari sifatnya, penelitian ini memiliki sifat 'deskriptif-analitis'. Seperti diungkapkan oleh Jujun S. Sumantri, yang dikutip oleh Shidarta, bahwa dalam penelitian "deskriptif" versus "analitis" didasarkan ulasan pada tiga golongan penelaahan ilmiah. Pada golongan pertama ini, penelaahan dilakukan dengan mencoba mengklasifikasikan objek berdasarkan kategori tertentu.[51] Pada awalnya, penelitian akan memberlakukan variabel secara mandiri, yang dapat disebut "deskriptif".[52] Dan, di samping penelitian yang bersifat deskriptif, dilakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu: mengklasifikasi, membandingkan dan menghubungkan.

Metode pengumpulan data tentu sangat beragam dan akan sangat ditentukan oleh sifat dan jenis penelitian yang dilakukan. Dengan memertimbangkan beberapa variabel dan indikator yang akan dinilai, penelitian ini menggunakan beberapa metode pengumpulan data, yaitu:

- Wawancara mendalam akan dilakukan dengan sejumlah narasumber terpilih yang masing-masing mewakili pemegang hak (*rights holder*) dan pemegang kewajiban (*duty bearer*). Dalam memilih informan yang berposisi sebagai pemegang hak, akan dipilih menggunakan metode *purposive sampling*. Metode *purposive sampling* merupakan salah satu metode *sampling* yang dapat digolongkan pada *non-probalility sampling*, atau yang lebih dikenal dengan istilah *judgmental.* Tata cara ini diterapkan agar peneliti benar-benar dapat menjamin bahwa unsur-unsur yang ditelitinya masuk dalam sampel yang hendak ditariknya. Oleh karena itu perlu ditetapkan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi dalam memilih unsur-unsur sampel. Syarat yang ditetapkan untuk menentukan informan pemegang hak, adalah

[50] Lihat Ian Dobinson dan Francis Johns, Qualitative Legal Research, dalam Mike McConville dan Wing Hong Chui, *Research Methods for Law*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007), hlm. 17.
[51] Shidarta, 2004 (Disertasi), *Karakteristik Penalaran Hukum Konteks ke-Indonesiaan,* Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, hlm. 27-28.
[52] *Ibid*.

mereka yang berasal dari kelompok minoritas agama, pada wilayah tempat tinggalnya. Sementara dari pemegang kewajiban, informan penelitian ini adalah mereka penyelenggara pemerintahan di daerah yang dibagi menjadi dua kategori: (i) untuk urusan yang tidak didesentralisasikan; dan (ii) untuk urusan yang didesentralisasikan. Informan dari unsur pemangku kewajiban berasal dari: Kanwil Hukum dan HAM; Kanwil Agama; Sekretariat Daerah; Dinas Kesbangpol Linmas; Dinas Pendidikan; dan Bappeda.

- Metode ini berusaha mengandaikan seorang individu dengan leluasa akan bercerita dan bertukar pikiran dalam suatu kelompok tertentu, melalaui sebuah ruang komunikasi yang tidak terlalu luas. Melalui metode ini, dikumpulkan orang-orang yang dinilai berhubungan langsung dengan substansi materi penelitian—khususnya para pemangku kepentingan (*stake holder*), dan orang-orang yang mempunyai kompetensi keilmuan tentang penyelenggaraan birokrasi dan hak asasi manusia. Meskipun metode FGD berbeda dengan metode wawancara, namun melalui mekanisme ini berlangsung pula model wawancara terarah (*directive interview*), wawancara terfokus (*focussed interview*), dan wawancara mendalam (*in-depth interview*). Karena, pada dasarnya FGD merupakan perluasan dari metode wawancara mendalam, bedanya, FGD mengumpulkan beragam subjek dalam satu ruang tertentu pada satu waktu yang bersamaan, sehingga di dalamnya sekaligus dapat terjadi proses klarifikasi. Data yang didapatkan pun dapat dikatakan lebih akurat, sebab ada proses klarifikasi kebenaran atas data yang disampaikan.

- Melakukan review terhadap dokumen resmi pemerintah dan terhadap berita-berita media secara seksama. Riset dokumen juga dapat dilakukan melalui penelusuran di media internet yang relevan. Untuk mengaplikasikan metode ini, Neuman (2000) menyebutkan beberapa prasyarat, antara lain: merumuskan isu secara spesifik, menetapkan jenis media dan dokumen yang akan direview, dan melakukan rekategorisasi atau kuantifikasi dimana

data dan informasi yang ada disajikan secara kuantitatif dalam bentuk angka atau persentase.[53]

Penelitian ini menghasilkan data kualitatif, yang diperoleh beragam metode pengumpulan data di atas. Data terkumpul kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif-komparatif. Selain itu, mengingat banyaknya informasi yang diperoleh dari sumber media, dan mengomparasikan antara satu informasi dengan informasi lainnya, dari beberapa media yang berbeda. Secara umum, ada tiga langkah metode analisis yang digunakan dalam riset ini, yaitu: analisis kualitatif-komparatif, dan metode partisipatoris dengan melibatkan *peer reviewer*. Metode ini merupakan analisis yang mendasarkan pada adanya hubungan semantis antar variabel yang sedang diteliti. Tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan makna hubungan antar-variabel dengan mengomparasikan satu sama lain sehingga dapat digunakan untuk menjawab masalah yang dirumuskan dalam penelitian secara teratur, terstruktur dan sistematik. Pada tahap berikutnya, untuk memperkuat analisis, kami juga mengajak para pakar yang kompeten untuk turut membantu memberikan analisis terhadap temuan umum riset ini. Pada tahap analisis inilah dilibatkan sebuah forum pakar (*Peer Reviewer*), yang menggunakan metode crithical review. Naskah final penelitian akan dilakukan pembacaan kritis oleh pakar yang memiliki kompetensi mumpuni, terkait penyelenggaraan birokrasi dan hak asasi manusia. [ ]

---

[53] Lihat: Neuman, W. Lawrence, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, (London: Allyn and Bacon, 2000).

BAB II
BIROKRASI DAN HAK ASASI MANUSIA: RELASI KONSEPTUAL

A. Birokrasi: Sebuah Pengantar

Seiring dengan pertumbuhan negara-negara baru, birokrasi menjadi kata kunci dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan di dunia. Birokrasi merupakan gabungan dari kata berbahasa Perancis (*bureau*: meja) dengan bahasa Yunani (*kratos*: pemerintahan, kekuasaan politik), yang secara harfiah berarti pemerintahan di balik meja. Kata ini pertamakali diperkenalkan oleh Max Weber, di mana dalam *Economy and Society* (1968) ia menyebut birokrasi sebagai "struktur dominasi" yang paling efisien dan rasional dalam mengatur kegiatan manusia dan sangat diperlukan di era modern.[54] Rasional karena birokrasi mengandaikan impersonalitas sehingga seluruh aktifitas birokrasi didasarkan pada pembagian keja yang sifatnya sangat hirarkis. Dominasi birokrasi diperoleh lewat penguasaan pengetahuan[55] administrial yang mengatur setiap sendi kegiatan dalam penyelenggaraan negara. Konsep birokrasi Weberian ini kemudian menjadi tren pembentukan birokrasi di seluruh negara di dunia.

Birokrasi hadir karena kehadiran negara, begitupula eksistensi negara mustahil tanpa ditopang oleh keberadaan birokrasi. Birokrasi merupakan organisasi pelaksana pemerintah yang mengoperasionalkan tugas-tugas pemerintahan secara riil dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.[56] Dalam khasanah politik, birokrasi disebut sebagai ruang "mesin negara" sebagai aparatur negara dalam menjalankan tugasnya untuk mewujudkan kehendak rakyat atas kehidupan yang ideal. Implikasinya, birokrasi menjadi elemen penting

---

[54] Richard Swedberg, *The Max Weber Dictionary: Key Words and Central Concepts,* (California: Stanford University Press, 2005), hlm. 18.
[55] *Ibid.,* hlm. 19.
[56] Budi Setiyono, *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi,* (Semarang: Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik (PUSKODAK) Universitas Diponegoro, 2004), hlm. 34.

yang menjadi penentu apakah sebuah negara melindungi rakyatnya atau justru menyengsarakan rakyatnya.

Dalam rangka menjalankan tugasnya sebagai mesin negara, birokrasi jelas membutuhkan sebuah legitimasi kekuasaan yang bermula dari kewenangan resmi untuk menjamin kinerjanya. Weber mengidentifikasi bahwa birokrasi memiliki enam karakteristik. *Pertama*, aktifitas birokrasi meliputi sebuah area kegiatan tertentu yang diatur oleh regulasi. *Kedua*, kerja birokrasi didasarkan pada hirarki. *Ketiga*, aktifitas yang dijalankan didasarkan pada dokumen tertulis. *Keempat*, pelatihan keahlian merupakan hal yang dibutuhkan, terutama untuk beberapa bidang tertentu. *Kelima*, pegawai mencurahkan perhatian mereka sepenuhnya pada pekerjaan yang telah ditentukan. *Keenam*, pengelolaan kantor mengikuti peraturan umum yang bisa dipelajari.[57]

Weber memandang bahwa fenomena birokrasi dapat dilihat dalam konteks teori *social action*. Dalam konteks manusia modern, Weber menyampaikan bahwa aktifitas birokrasi dilatarbelakangi oleh kesadaran tentang keinginan untuk mencapai tujuan yang jelas, dengan alat, kriteria, dan tata cara yang terukur dengan pasti.[58] Selain itu Weber juga memandang birokrasi sebagai suatu mekanisme sosial yang memaksimumkan efisiensi dan juga sebagai suatu bentuk organisasi sosial yang memiliki ciri khas.[59]

Bagi Weber sendiri, birokrasi merupakan bentuk organisasi yang paling rasional dalam masyarakat modern.[60] Ciri-ciri birokrasi menurutnya terdiri dari:: (1) Sistem kewenangan yang hirarki, artinya hirarki jabatan dibagi secara jelas dan tegas; (2) Pembagian kerja yang sistematis, artinya para pejabat hanya hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai dengan jabatannya; (3) Spesifikasi tugas yang jelas,

---

[57] Swedberg, *op cit.,* hlm. 19.
[58] Setiyono, *ibid.,* hlm. 49.
[59] Eko Maulana Ali, *Kepemimpinan Transformasional dalam Birokrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Multicerdas Publishing, 2012), hlm. 142.
[60] Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi, menurutnya apa yang dikerjakannya secar hati-hati adalah merinci segi-segi yang dipandangnya sebagi bentuk birokrasi (khusu) yang paling rasional. Sedangkan tipew birokrasi yang umum, sebagi lawan birokrasi khusus dibentuknya melalui kesimpulan dari sejumlah besar kiasan yang dinuatnya tentang hal itu. Akan tetapi, perkembangannya dalam masyuarakat modern, birokrasi dapat menjadi kerangkeng besi/ *iron cage* (Aditjondro, 2002).

adanya pembagian fungsi jabatan; (4) Kode etik disiplin dan prosedur yang jelas dan sistematis; (5) Kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten; (6) Aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal-hal spesifik dengan konsisten; (7) Seleksi pegawai yang didasarkan pada kualifikasi standar yang objektif; (8) Sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya; (9) Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut; dan (10) Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.[61]

Menurut Weber, tingkah laku manusia diarahkan kepada seperangkat aturan, sedangkan aturan tersebut merupakan usaha untuk mengatur tingkah laku yang berbeda, disinilah hakikat dari suatu organisasi, yaitu adanya aturan-aturan yang berbeda untuk mengarahkan pada suatu tingkah laku yang organisasional. Weber menyebut aturan-aturan tersebut sebagai tatanan administrasi. Di dalamnya kemudian ada staf administrasi (pejabat), pada satu sisi staf administrasi tersebut memiliki kewajiban untuk menaati aturan yang ada, namun di sisi lain dia juga harus melakukan pengawasan, apakah anggota yang lain juga mentaatinya. Dari kondisi inilah selanjutnya muncul apa yang disebut dengan birokrasi. Birokrasi sangat identik dengan pejabat dan jabatan, dalam sudut pandang sosiologi, model weberian khususnya, pejabat merupakan tipe peranan sosial yang penting. Bahwa pejabat adalah seseorang yang memiliki tugas-tugas khusus dan fasilitas yang dimilikinya dalam melaksanakan jabatannya merupakan pemberian dari orang lain. Perbedaan antara pejabat dan kelas pekerja adalah terdapat pada otoritasnya, dalam melaksanakan tugas. Seorang pejabat memiliki otoritas jabatan, sedangkan pekerja hanya melaksanakan perintah majikan.[62]

Perkembangannya, weber menolak menggunakan sebutan birokrasi, apabila diperuntukkan bagi pejabat yang dipilih atau seseorang yang diseleksi oleh sekumpulan orang. Dalam konteks sekarang, yang tidak termasuk dalam lingkaran birokrasi menurut Weber adalah mereka para anggota DPR dan komisi-komisi. Sebab, ciri utama dari pejabat

---

[61] Jurnal Wacana Edisi 14 Tahun III 2002, Korupsi; Sengketa Antara Negara dan Modal, (Yogyakarta: Insist Press), hlm. 51. diambil dari Denny B.C. Hariandja, 1999. Lihat juga Martin Albrow, *Birokrasi* (terj), (Yogyakarta: Tiara Wacana 2005), hlm.44-45.
[62] Martin Albrow, Op.Cit., hlm.34-40.

birokrasi adalah mereka yang memperoleh jabatannya karena diangkat oleh orang lain. Weber mengatakan: "*tidak ada pelaksanaan otoritas yang benar-benar birokratis, yakni semata-mata melalui pejabat yang dibayar dan diangkat secara kontraktual*."

Birokrasi yang rasional merupakan unsur pokok dalam proses rasionalisasi dunia modern, dan kedudukannya adalah lebih penting dari pada proses sosial, sebab birokrasi rasional sangatlah berperan dalam memberikan arahan untuk memimpin suatu organiasi sosial –administrasi publik-.[63] Teori inilah yang selanjutnya bisa menjadikan birokrasi sebagai kerangkeng besi dalam masayarakat modern, sebab ada kecenderungan yang melekat dalam birokrasi. Kecenderungan tersebut kemudian melahirkan adanya akumulasi kekuasaan yang terus-menerus, yang mengakibatkan terciptanya jaringan korupsi sistemik dan terstruktur dalam jalur biorokrasi. Oleh karenanya kemudian Weber memberikan batasan-batasan dalam sistem birokrasi. Batasan-batasan tersebut adalah:[64] 1) kolegalitas, dalam artian bahwa kolegalitas harus dikurangi; 2) Adanya pemisahan kekuasaan; 3) Administrasi amatir, bahwa para pegawai adminsitrasi harus digaji secara layak, agar tidak tergantung kepada orang-orang yang memiliki sumber keuangan yang kuat; 4) Adanya demokrasi langsung; 5) adanya representasi atau perwakilan dalam birokrasi.

Berbeda dengan Weber yang memposisikan diri sebagai seorang idealis, dengan menekankan besarnya peranan ide dalam perubahan masyarakat. Marx menempatkan diri sebagai seorang yang materialis, yang berusaha melihat penyebab perubahan masyarakat dari hal-hal yang kasat mata, yang dapat diamati, khususnya dalam perubahan relasi-relasi produksi. Namun, Marx juga bukan seorang materealis murni, sebab ia juga mengakui pentingnya ide-ide. Akan tetapi, menurutnya ide hanya digunakan oleh sekelompok elit untuk menguasai alat-alat produksi. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan (dalam hal ini pengaruhnya, bukan secara kuantitas) untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya (tertindas/proletariat), dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut (kelompok elit).

[63] *Ibid.*, hlm. 41-42.
[64] *Ibid.*, hlm. 48-49.

Pandangan ini bisa kita temukan dalam Manifesto Partai Komunis 1848 yang ditulis Marx dan Engels, disebutkan bahwa kekuasaan politik (negara/birokrasi) hanyalah kekuasaan suatu kelas yang terorganisir untuk menekan kelas yang lain.[65]

Birokrasi mengandaikan negara sebagai sebuah organisasi raksasa, seperti rumah tangga, yang harus diurus dengan mekanisme pembagian kerja tertentu mengenai hal-hal yang sifatnya sangat teknis. Davis Kingsley (1949), seperti yang dikutip Miftah Thoha, berpendapat bahwa suatu organisasi memiliki dua komponen. Komponen pertama terkait dengan struktur normatif yang meliputi tata nilai, norma, dan peran yang diharapkan. Komponen kedua yaitu tatanan faktual atau yang disebut sebagai *behaviour structure*.[66] Komponen ini menggambarkan ketakterpisahan antara dimensi struktural-normatif birokrasi dengan dimensi kultural birokrasi. Birokrasi mengembangkan sebuah struktur hirarki dan pembagian kerja tertentu sehingga setiap orang bekerja dengan beban kerja tertentu. Jabatan dalam instansi birokrasi mempengaruhi kehadiran faktual aktor birokrasi dalam lembaganya. Kepala instansi birokrasi tentu memiliki perilaku dan peran faktual yang berbeda dengan staf instansi birokrasi yang berperan sekedar sebagai pelaksana kebijakan. Demikian, peran seorang direktur jenderal berbeda dengan fungsi kepala kantor wilayah.

Relasi struktur-normatif dan kultural inilah yang kemudian membentuk budaya birokrasi. Budaya birokrasi terkait erat dengan *"sikap dan perilaku sistem yang kemudian diikuti secara konsisten oleh pelakunya"*[67] yang memberi kerangka bagi kehadiran institusi birokrasi di hadapan publik. Kehadiran ini akan menggambarkan bagaimana sebuah institusi birokrasi membangun pengalamannya dalam melaksanakan berbagai macam model kebijakan. Pengalaman ini mencakup cara pandang, pola kerja, relasi antar-personil, serta refleksi terhadap persoalan di masyarakat yang menciptakan paradigma dama tubuh birokrasi.

---

[65] David Beetham, Birokrasi (terj.), (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm., 72-92.
[66] Miftah Thoha, *Birokrasi & Dinamika Kekuasaan*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 64.
[67] *Ibid.,* hlm. 1.

Persoalannya adalah institusi birokrasi, khususnya di Indonesia, begitu besarnya sehingga fungsi kontrol terhadap birokrasi tidak berjalan optimal. Miftah Thoha mencatat bahwa historiografi kekuasaan Orde Baru telah membentuk wajah birokrasi dalam arena kekuasaan politik di mana korupsi dengan sangat mudah berkembang.[68] Setiyono juga menambahkan bahwa persoalan budaya birokrasi lama berkaitan dengan model kontrol politik yang dianggap tidak cukup dan tidak logis. Pemisahan antara para politisi dan birokrasi secara teori bertujuan untuk mencegah terjadinya intervensi. Namun pada kenyataannya pemisahan tersebut justru menghambat maksimalisasi kinerja birokrasi karena orientasi birokrat lebih terfokus pada usaha untuk melayani politisi daripada meningkatkan efisiensi pelayanan. Selain itu juga permasalahan antara konsep birokrasi dengan demokrasi yang mengutamakan nilai-nilai rasionalitas formal, misalnya, cenderung menjadikan birokrasi lebih mengutamakan legalitas formal dalam menjalankan tugas daripada mendalami esensi permasalahan. Kualita kinerja birokrasi juga terkungkung dengan sistem hirarki yang kaku dan berakibat pada pergeseran orientasi birokrat yang hanya sebatas menjalankan perintah atasan ketimbang pemenuhan hak rakyat. Selain itu sistem birokrasi pasar yang seharusnya melahirkan birokrasi yang kompetitif dan menghargai inovasi justru menghasilkan budaya yang sebaliknya. Sistem ini menjadikan aparatnya bersikap pasif dan seringkali membuat para birokrat cenderung untuk mencari keuntungan bagi diri sendiri dan organisasinya. Fokus kesuksesan seorang birokrat sebatas mampu mempertahankan atau menaikkan anggaran bagi institusinya.[69]

Herlambang Perdana mengemukakan bahwa pradigma pasar yang membentuk birokrasi merupakan proyek neoliberalisme yang bermaksud untuk memusatkan kekuasaan pada sekelompok elit tertentu. Proyek ini dikembangkan oleh Bank Dunia dengan melibatkan institusi di sektor publik di negara-negara di dunia ketiga untuk memberantas krisis ekonomi dan korupsi lewat berbagai program pembangunan. Herlambang menulis,

---

[68] *Ibid.,* hlm. 2.
[69] Setiyono, *op cit.,* hlm. 128.

> "[Birokrasi pasar/neoliberalisme] bekerja dengan menggunakan rasionalitas dan teknologi kekuasaan untuk menghasilkan mesin yang halus dan efektif bagi upaya liberalisasi pasar. Hukum sebagai instrumentasi politik dipakai sebagai legalisasi beroperasinya mesin kekuasaan tersebut, sehingga jauh dari cerminan rasa keadilan dan perlindungan terhadap kaum proletar."[70]

Dalam sistem ketatanegaraan, birokrasi merujuk pada unit pelaksana kebijakan Negara. Sementara itu, sebagai implikasi dari amanat konstitusi, maka seluruh kebijakan Negara harus terintegrasi dengan prinsip-prinsip pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan hak asasi manusia. Birokrasi yang berorientasi pada pasar tentu merupakan tantangan bagi Negara dalam mewujudkan perlindungan atas hak asasi manusia warga negaranya. Upaya yang dilakukan harus substansial, menjawab persoalan yang hadir di tengah masyarakat, bukan sekedar kebijakan di level formal-prosedural saja. Pencapaian terhadap perlindungan hak asasi manusia harus bersandar pada perubahan paradigma yang memberi kerangka bagi budaya kerja birokrat.

Mengenai cakupan dari lapangan birokrasi itu sendiri, Fred Riggs menjelaskan bahwa birokrasi yaitu keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer, yang melakukan tugas membantu pemerintah, dan mereka menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu.[71] Senada dengan Riggs, Etzioni dan Halevy juga mendefinisikan birokrasi sebagai organisasi hirarkis pemerintah yang ditunjuk untuk menjalankan tugas melayani kepentingan umum.[72] Lebih jauh Etzioni dan Halevy menjelaskan birokrasi diharapkan bersikap netral sekaligus patuh, hanya bertanggung jawab pada pekerjaan yang diurusi dan sekaligus tunduk pada tanggung jawab yang sudah digariskan oleh kementrian (departemen) masing-masing.

---

[70] R. Herlambang Perdana Wiratraman, "Neoliberalisme, *Good Governance,* dan Hak Asasi Manusia," dalam *Jentera Jurnal Hukum* edisi ke-15 tahun IV (Mei, 2007), hlm. 28.

[71] Yahya Muhaimin, Yahya Muhaimin, "Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia", dalam Jurnal Prisma No.10 Tahun IX Oktober 1980, hlm. 21.

[72] Eva Etzioni and Halevy, *Beureaucratic Power-A Democratic Dilemma*, 1983, hlm. 1. Secara umum, para pemikir tentang birokrasi banyak merumuskan batasan-batasan birokrasi yang dikemukakan oleh Weber, hal ini disebabkan karena Weber sendiri tidak memberikan pengertian yang tegas tentang birokrasi.

Intinya birokrasi harus bersikap politis dan non politis pada saat yang sama.[73]

Apabila kita telaah dari perspektif sejarah, model-model birokrasi di Indonesia, sudah dimulai sejak model kepagawaian sipil pribumi diterapkan di Jawa, model ini berkembang pada akhir masa kekuasaan kolonial. Para pegawai sipil pribumi ini disebut dengan sebutan '*Pangreh praja*' atau penguasa kerajaan, sedangkan oleh Belanda mereka disebut dengan *inlandsch bestuur* atau pemerintahan pribumi.[74] Pada masa tersebut sebenarnya telah diadakan upaya-upaya untuk mentransformasikan sistem birokrasi patrimonial menuju sistem birokrasi yanmg rasional. Proyek ini dikerjakan melalui serangkaian reformasi-reformasi yang masuk akal, mulai dari perekrutan pegawai, pelatihan, prosedur promosi dan spesialisasi fungsional.[75] Akan tetapi, dalam perjalanannya proyek ini tidak sepenuhnya berhasil, atau boleh dikatakan nihil. Hal ini terjadi akibat dari masih kuatnya hegemoni dan dominasi dari pemerintahan kolonial yang berkuasa, imbasnya pemerintahan pribumi sebagai bawahan harus *manut* takluk pada penjajah sebagai atasan. Tradisi semacam inilah yang selanjutnya berkembang hingga mencapai puncaknya pada masa Orde Baru, dan terus berlanjut hingga sekarang.

Selain pengaruh dari sistem birokrasi patrimonial, kekuasaan absolut birokrasi juga semakin berkembang karena konsepsi negara modern yang mempunyai kapasitas untuk memonitor ekonomi rakyatnya dan kemampuannya untuk menyediakan pelayanan publik.[76] Konsepsi negara modern selanjutnya meningkat kapasitasnya menjadi sistem negara kesejahteraan (*welfare state*), yang mengharuskan birokrasi untuk kuat dalam menjalankan peran-peran tersebut. Birokrasi dalam negara modern menjadi aktor yang memberikan alokasi bagi sumber-sumber daya yang terus bertambah. Akibatnya, semakin banyak orang yang menggantungakn hidupnya pada birokrasi, demi menjamin

---

[73] *Ibid*., hlm. 3.
[74] Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1983, hlm. 25). Para pejabat pribumi ini merupakan suatu kelas penguasa yang ditakuti dan dikagumi, tetapi mereka itu merupakan wakil-wakil bawahan dari kekuasaan asing.
[75] *Ibid*., hlm. 26.
[76] Lihat R.M. Mac Iver, Negara Modern (terj), (Jakarta: Aksara Baru, 1977).

kelangsungan hidupnya.[77] Situasi inilah yang menurut Lans Castle kemudian melahirkan sebuah masyarakat birokratik yaitu:

> *Pertama, lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi. Kedua, lembaga-lembaga politik lainnya, seperti parlemen, partai politik, dan interest group semuanya lemah dan tidak mampu melakukan balance, serta kontrol kepada birokrasi. Ketiga, massa di luar birokrasi secara politis dan ekonomis pasif, yang merupakan sebab terpenting melemahnya peraran partai politik, dan secara timbal balik menguatkan peranan birokrasi.*[78]

Jawaban atas carut-marutnya berbagai persoalan yang ada dalam sistem birokrasi Indonesia adalah adanya reformasi sistem birokrasi. Reformasi ini dapat diwujudkan dengan perubahan dari sistem birokrasi patrimonial menuju sisitem birokrasi yang rasional, sebab birokrasi rasional merupakan unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern.[79]

B. Hak Asasi Manusia dalam Birokrasi

Peran birokrasi dalam penegakan hak asasi manusia diawali dengan perdebatan tentang sejauh apakah negara dapat mengambil tindakan yang berhubungan dengan pelaksanaan hak asasi manusia. Negara-negara "sayap kanan" yang lebih berfokus pada perlindungan hak sipil dan politik mempertimbangkan peran negara yang minimal. Sebaliknya, negara-negara "sayap kiri" menuntut pemenuhan hak sosial dan ekonomi di mana negara dituntut untuk mengambil tindakan-tindakan pemenuhan.[80] Di negara-negara berkembang, hubungan antara praktik pemerintahan dengan pemenuhan hak asasi manusia merupakan derivasi dari praktik *good governance* yang dibawa oleh negara-negara donor. Setidaknya, prinsip-prinsip *good governance*, di mana pelaksanaan birokrasi menjadi elemen yang

---

[77] Eva Etzioni and Halevy, *Op. Cit.*, hlm. 4.
[78] Yahya Muhaimin, *Op.Cit.*, hlm. 26-27.

[79] Martin Albrow, *Birokrasi* terj), (Yogyakarta: Tiara Wacana 2005), hal. 42. Bagi Werber, proses rasionalisasi dunia modern adalah lebih penting, daripada seluruh proses sosial.
[80] Lihat Mette Kjœr dan Klavs Kinnerup, "*Good Governance*: Bagaimana Kaitannya dengan HAM?" dalam Hans-Otto Sano, dkk, *Hak Asasi Manusia dan Good Governance*, (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM dan Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, 2003).

penting di dalamnya, telah menjadi tren dalam praktik tata pemerintahan di seluruh dunia. Terkait hal itu, Kjœr dan Kinnerup menulis:

> "Good governance telah melekat pada kebijakan berkaitan dengan dana bantuan sebagian besar negara donor... [yang] menjadi bagian dari konsensus yang berkembang di antara negara donor mengenai asumsi mendasar berkaitan dengan pembangunan. Salah satu asumsi menegaskan bahwa pembangunan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan di satu sisi dan HAM, demokratisasi, dan good governance di sisi lain jalin-menjalin dalam hubungan saling mendukung. [ketiganya] dirasakan sebagai entitas yang saling mendukung dan saling bergantung."[81]

Meskipun dalam beberapa hal, demokrasi, hak asasi manusia, dan birokrasi memiliki ketegangan dan perbedaan, ketiganya memiliki banyak keterkaitan dan dapat mengambil manfaat satu sama lain. Di sisi lain, negara merupakan penanggungjawab utama dalam pelaksanaan hak asasi manusia, termasuk menerapkan standar-standar hak asasi manusia seperti yang dimandatkan dalam berbagai perjanjian hak asasi manusia internasional. Pelaksanaan mandat semacam itu menuntut negara untuk mengoptimalisasikan perangkat-perangkat ketatanegaraannya, terutama birokrasi, untuk menunjukkan komitmennya terhadap penegakan hak asasi manusia. Gudmundur Alfredson memperlihatkan kesalingpengaruhan antara prinsip-prinsip hak asasi manusia dengan praktik pemerintahan dengan menguraikan standar-standar hak asasi manusia yang mempengaruhi kerja-kerja pemerintahan dan bagaimana kerja-kerja pemerintahan di tingkat nasional dapat diarahkan pada kerja-kerja penegakan hak asasi manusia.[82] Sejumlah standar hak asasi manusia yang penting, menurut uraian Alfredson, antara lain kebebasan media dan informasi untuk menjamin transparansi pelaksanaan hak asasi manusia. Ia juga menegaskan peran penting jaksa dalam memerangi korupsi. Senada dengan Alfredson, Thoha juga mengakui bahwa

---

[81] *Ibid.,* hlm. 11.

[82] Lihat Gudmundur Alfredson, "Manfaat HAM bagi Demokrasi dan *Good Governance*," dalam Sano, dkk, *op cit.,* hlm. 24-26.

korupsi telah menjadi sumber dari tidak berfungsinya lembaga birokrasi.[83]

Martin Scheinin memberi contoh beberapa prinsip hak asasi manusia yang penting untuk menjadi dasar bagi tata pemerintahan. *Pertama*, non-diskriminasi yang dapat digunakan sebagai titik awal hak asasi manusia, yaitu kesetaraan martabat atas semua manusia, terlepas dari misalnya jenis kelamin, asal-usul etnis atau status sosial. Hampir semua perjanjian internasional menyertakan prinsip ini sebagai landasan pelaksanaan mandat tanggungjawab negara. *Kedua*, peradilan yang jujur yang terkait dengan hubungan antara *fair trial* dengan pelaksanaan *good governance* yaitu terjaminnya akses untuk memperoleh informasi, hak untuk didengarkan dan hak untuk mendapatkan keputusan yang wajar. Pemisahan kekuasaan yudisial dengan cabang kekuasaan pemerintahan menjadi hal yang krusial agar indepensi peradilan dapat terjaga. *Ketiga*, hak untuk berpartisipasi kaum minoritas yang sebetulnya diderivasi dari hak berdemokrasi secara umum yang relevan bagi wacana *good governance*. Prinsip ini menjadi tanggungjawab negara untuk menjamin pelaksanaan bentuk-bentuk tradisi dari komunitas yang terancam eksistensinya, termasuk jaminan atas hak ekonomi, sosial, dan budaya.[84]

Berangkat dari konsep tanggung jawab negara, sesungguhnya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia tidak akan mungkin bisa dicapai tanpa adanya sebuah instrumen yang bernama birokrasi, sebagai perangkat utama dari negara. Oleh karenanya menurut Mohtar Masoed (1991) birokrasi tidak pernah beroperasi dalam "ruang hampa politik" dan bukan aktor netral dari politik. Meski birokrasi seringkali dilihat sebagai aktor yang sekedar menerapkan kebijaksanaan yang telah diputuskan di tempat lain, namun sesungguhnya birokrasi, selain mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan.[85] Mereka berperan sebagai aktor utama dalam menerjemahkan visi misi politik dari pemimpin politik terpilih, untuk

[83] Thoha, *op cit.,* hlm. 1-2.

[84] Martin Scheinin, "Tanggungjawab Negara, *Good Governance* dan HAM yang Tidak Dapat Dibagi," dalam Sano, dkk, *op cit.,* hlm. 38-41.

[85] Mohtar Masoed, Politik, Birokrasi, dan Pembangunan, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 67-68.

kemudian menjadi inisiatir dan perencana pembangunan, termasuk mencari dana, dan menjalankan investasi pembangunan dalam berbagai program dan proyek. Posisi ini mereka peroleh karena didukung oleh sejumlah unsur, yang menjadi sumber kuasanya, meliputi: kerahasiaan, monopoli informasi, keahlian teknis, dan status sosial yang tinggi.[86]

Hubungan paling dekat antara birokrasi dan hak asasi manusia, adalah terletak pada sektor pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, dan layanan administrasi kependudukan lainnya, yang menurut Bateson (1999) menempati kontak tertinggi dalam layanan birokrasi. Oleh karena itu, untuk memastikan pelaksanaan kewajiban negara terhadap hak asasi manusia, birokrasi harus mampu berkembang dan menyesuaikan diri ekuilibrium baru tersebut, di tengah beragam keterbatasan, dari sumberdaya manusia hingga anggaran. Adaptasi ini diperlukan setidaknya dengan dua alasan: (i) perlunya memelihara kondisi sosial yang memungkinkan agar evolusi dalam organisasi publik dapat berlangsung; dan (ii) untuk menciptakan ekuilibrium baru yang lebih terbuka terhadap prinsip-prinsip organisasi demokratis yang sesuai dengan konteks masyarakatnya.[87]

Proses ini menghendaki kewenangan para birokrat diletakan dalam ruang yang lebih responsif, dengan mendengar keluhan-keluhan dari warga. Dengan cara ini diharapkan masyarakat akan merasa meliliki birokrasi, membutuhkan birokrasi, dan dapat mempengaruhi sistem administrasi birokrasi dengan nilai-nilai baru yang lebih positif, khususnya hak asasi manusia. Hak asasi manusia telah menjadi basis universal bagi pelaksanaan birokrasi yang bersih dan akuntabel di negara-negara di seluruh dunia, sehingga butuh proses internalisasi dan integrasi norma hak asasi tersebut ke dalam sistem birokrasi, untuk perbaikan layanan publik. [ ]

---

[86] Ibid., hlm. 71.

[87] Wahyudi Kumorotomo, Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm., 192-195.

BAB III
BIROKRAT DAN HAK ASASI MANUSIA: PANDANGAN DAN PENERIMAAN

A. Manusia dalam Birokrasi: Imaji Tentang Hak

Kehadiran birokrasi merupakan kehadiran aktivitas manusia yang terlibat dalam proses serta siklus penciptaan mekanisme birokratis. Dimensi manusia dalam birokrasi tidak hanya dilihat dari seberapa patuh pegawai birokrasi pada petunjuk pelaksana tugas melainkan bagaimana bangunan berpikir subyek birokrasi di dalam ruang-gerak struktur birokrasi di mana ia berada. Mustahil mengabaikan aspek manusia (aktor) dalam kajian soal birokrasi, sementara melihat manusia birokrasi sekedar sebagai pegawai birokrasi akan mereduksi persoalan birokrasi sebagai persoalan prosedural, teknis, atau ketercapaian program semata. Di sisi lain, manusia birokrasi—sebagaimana halnya manusia sebagai *human beings*—merupakan gambaran dari kompleksitas sistem pengetahuan di dalam struktur birokrasi.

Birokrasi mereproduksi pengetahuan (yi. diklat, juklak, tupoksi, dll.) sedangkan manusia yang bekerja di dalam struktur birokrasi menundukkan diri dalam sistem pengetahuan birokrasi. Proses penyesuaian diri serta penundukan (docilisasi) pada sistem pengetahuan birokrasi, atau apa yang Daniel Dhakidae sebut subordinasi dan orientasi,[88] membentuk mentalitas pegawai birokrasi yang memberinya kerangka bagi setiap perilaku, rasionalisasi, motivasi di dalam siklus kerja kelembagaan. Manusia di dalam birokrasi dibentuk sedemikian rupa sehingga tindakannya merupakan (baca: *seharusnya*) representasi dari regulasi kelembagaan birokrasi, petunjuk pelaksana (juklak), dan materi-materi kedinasan yang diperoleh melalui pelatihan dan pendidikan (diklat) yang diadakan

[88] Daniel Dhakidae, "Citra Manusia dalam Birokrasi dan Korporasi," dalam *Prisma: Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi, Volume 33, No. 2,* (2014), hlm. 42.

oleh instansi tempat ia bekerja. Seperti sebuah kerangkeng besi, sebagaimana kata Max Weber, sulit bagi manusia birokrasi untuk keluar dari sistem pengetahuan yang telah digariskan oleh institusi birokrasi.

Sejak *Universal Declaration of Human Rights 1948,* masyarakat global mulai melihat hak asasi manusia sebagai fundamen paradigmatik yang penting dalam tata pemerintahan (*good governance*) sebuah negara. Negara-negara di dunia mulai mengadopsi prinsip-prinsip hak asasi manusia ke dalam regulasi nasional bahkan menjadi bagian yang inheren dalam konstitusi negara mereka. Seiring dengan transformasi paradigma tata kelola pemerintahan besar-besaran menuju bentuk pemerintahan yang melayani (*to-serve-government*), intrusi hak asasi manusia sebagai basis pelayanan publik menjadi tidak terhindarkan. Transformasi birokrasi, sebagai elemen eksekutorial regulasi di tingkat nasional sekaligus institusi yang langsung bersentuhan dengan masyarakat, dituntut untuk memberikan akses yang seluas-luasnya dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia bagi masyarakat. Birokrasi harus mengubah wajah patrimonalnya menjadi lembaga yang hadir sebagai penyedia layanan (*public service*) bagi masyarakat.

Transformasi tersebut semestinya turut mengubah wajah manusia di dalam lembaga birokrasi. Sistem birokrasi berparadigma hak asasi manusia tidak hanya soal apakah daya dukung regulasi birokrasi telah menginternalisasi prinsip-prinsip hak asasi manusia namun juga mengembangkan kapasitas berlandaskan hak asasi manusia bagi manusia yang bekerja di lembaga ini. Studi mengenai birokrasi selalu berawal dan berakhir pada pengembangan dimensi institusional birokrasi tanpa mempertimbangkan kecenderungan paradigmatik manusia yang bekerja di dalamnya. Mengetahui pandangan aktor-aktor birokrat merupakan dimensi yang penting untuk melihat sejauh mana proses internalisasi hak asasi manusia berlangsung di level kelembagaan dan seperti apa bentuk tranformasi yang terjadi.

Oleh karenanya memahami orientasi pemahaman aktor-aktor birokrasi mengenai hak asasi manusia dapat menjelaskan sejauh apa program-program pelayanan publik berkembang ke arah pemenuhan hak asasi manusia. Pola pikir dan cara memahami persoalan hak asasi manusia merupakan aspek yang akan dibahas di bagian ini.

Universalitas hak asasi manusia *vis a vis* partikularitas/relativisme hak asasi manusia merupakan diskursus yang sama tegangnya dengan diskusi mengenai Barat *vis a vis* Timur manakala membahas hakikat pembentukan konsep hak. Di negara-negara dunia ketiga (khususnya negara-negara Asia), ketegangan Barat dan Timur dalam diskursus HAM menyentuh persoalan yang jauh lebih politis, terlebih lagi jika memahami sentimen negara-negara Asia (seperti Indonesia) terhadap dokumen-dokumen HAM internasional awal yang pernah dibuat. Meskipun diyakini bahwa dokumen-dokumen HAM internasional, semisal *Universal Declaration of Human Rights*, merupakan representasi dari hakikat dan cita-cita kemanusiaan, sejumlah pemikir barat sendiri menganggap bahwa dokumen-dokumen tersebut lebih merupakan cita-cita barat ketimbang dunia secara umum. Antonio Cassese sendiri mengakui bahwa UDHR, jika diperhatikan lebih teliti, *"lebih menggambarkan pendekatan negara-negara demokrasi Barat yang liberal"*[89] ketimbang menjadi dokumen yang merepresentasikan kesepakatan antara Barat dan Timur. Namun demikian, dokumen-dokumen HAM yang muncul lebih belakangan—misalnya *Convention on the Elimination of all Discriminations Against Women*—mulai mentransformasi gagasan semacam itu dan berkembang menjadi diskursus bersama bahwa prinsip-prinsip hak asasi manusia, pada dasarnya, adalah persoalan masyarakat dunia.

Soal lain yang mengemuka adalah ihwal sejauh mana prinsip-prinsip hak asasi manusia universal bagi seluruh manusia di muka bumi. Tidak dapat dihindari bahwa setiap studi hak asasi manusia pembahasan mengenai universalitas dan partikularitas hak asasi manusia selalu mengemuka. Meski menjadi pembahasan yang klasik, bahkan mungkin cenderung sudah sangat tua, perdebatan antara universalis dengan relativis masih menghiasi perkembangan wacana hak asasi manusia. Bagi negara-negara dunia ketiga seperti Indonesia, isu ini (bersamaan dengan isu Barat dan Timur) masih menjadi hal paling utama. Dalam studi lapangan yang dilakukan terhadap informan-informan birokrat di Banda Aceh, Yogya, dan Kupang, isu ini mengemuka.

---

[89] Antonio Cassese, *Hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005, hlm. 48.

Bagian ini merupakan pemaparan hasil temuan melalui wawancara yang dilakukan terhadap informan yang memiliki posisi di lembaga birokrasi tempatnya bekerja. Informan-informan itu ada yang menjabat sebagai kepala lembaga, kepala bagian, atau kepala subbagian di tiap-tiap lembaga birokrasi di tingkat provinsi. Lembaga-lembaga itu adalah Kantor Wilayah Kementerian Agama dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai lembaga birokrasi daerah yang merupakan organisasi vertikal di bawah kementerian di tingkat pusat. Lembaga birokrasi lainnya merupakan instansi yang memiliki hubungan vertikal dengan pemerintah daerah yaitu Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga, Sekretaris Daerah, serta Dinas Kebangsaan, Politik, dan Perlindungan Masyarakat. Wawancara juga dilakukan untuk memahami bagaimana masyarakat di luar instansi birokrasi menilai kerja-kerja birokrat dan berpendapat mengenai hak asasi manusia sehingga sejumlah temuan juga berasal dari masyarakat umum.

Pemaparan hasil temuan akan dilakuan berdasarkan letak wilayah paling Barat Indonesia yaitu Aceh, Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur. Tidak ada alasan khusus mengenai ini. Urutan pembahasan ini bersifat abritrari dan tidak berhubungan dengan data temuan sehingga dapat dibaca secara acak.

a. Barat-Timur dan Imaji *Ureueng Atjéh*: HAM sebagai Kearifan Lokal

Bagi masyarakat Aceh, menjadi islami tampaknya lebih penting ketimbang membayangkan sebuah relasi keberagamaan yang lebih terbuka, inklusif, dan tidak peduli dengan jenis pakaian yang digunakan oleh jenis orang tertentu. Terlebih lagi aturan berpakai telah menjadi norma hukum di Aceh. Di Banda Aceh, nyaris tidak ditemui seorang perempuan yang memperlihatkan seluruh rambutnya (entah ditutupi dengan selendang atau jilbab) kecuali kalau memang sengaja berkunjung ke gereja atau vihara di mana perempuan tidak memakai penutup kepala. Sesekali memang terlihat perempuan berjalan-jalan tanpa menggunakan kerudung atau jilbab namun seorang teman asli Banda Aceh mengatakan bahwa mereka *biasanya* orang Jawa atau Medan yang baru tinggal di Banda Aceh. Menjadi Aceh berarti menjadi islam(i).

Di tengah politik kultural islam yang dilakukan oleh pemerintah daerah, Banda Aceh merupakan kota yang dihuni oleh lebih dari 98 persen penduduk beragama Islam. Di tengah mayoritas Islam dan keberadaan kebijakan daerah yang berbasis syariat Islam, situasi hak asasi manusia di Aceh memang kerap menjadi perhatian. Umumnya informan birokrat memahami bahwa hak asasi manusia merupakan hak mutlak yang diberikan kepada individu di mana setiap orang harus menghormatinya. Pemaknaan mengenai hak itu kerap disandingkan dengan konsep "memenuhi kewajiban." Resiprokalitas antara hak dengan kewajiban menjadi pemaknaan yang umum bagi seluruh informan. Bagi mereka pemahaman mengenai hak asasi harus diikuti dengan pemahaman mengenai kewajiban.

Daud Pakeh, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh, mengakui bahwa pemahaman hak asasi manusiwa di level pegawai kementerian masih rendah. Hal itu ia akui bersamaan dengan penekanan pada rendahnya kesadaran pegawai pada kewajibannya.

> "Ada hal-hal tertentu sesuai dengan perkembangan masyarakat bahwa pemahaman pegawai mengenai hak asasi manusia itu masih butuh pembinaan. Itu kan tergantung di tingkat masing-masing. Kadang-kadang pegawai kita sendiri, kan, pegawai kita masih lalai, kan. Maka di sini kan pembinaan disiplin. Ini semakin baik hari ini. PP 53 semakin jelas. Sudah berlaku finger print. Ini kan hal yang sangat positif untuk kewajiban dan hak-hak pegawai terpenuhi. Di situ kan dengan pembinaan. Artinya karyawan sendiri bisa melakukan kewajibannya sendiri. Hadir tepat waktu, pulang tepat waktu. Itu kan sebuah pembinaan yang bagus. Tapi bukan kewajiban hadir-pulang saja tapi tugas-tugas yang semakin jelas hari ini. Perlu setiap hari membuat lembar kerja hariannya. Kalau tidak begitu nanti kan kementerian susah jika mau membayar tunjangan pegawainya. Ini kan semakin mengikat pegawai negeri ini dengan tugas-tugas dia, semakin disiplin, semakin baik."[90]

Pemenuhan kewajiban, bagi Daud Pakeh, merupakan syarat bagi pemenuhan hak. Kegiatan pengembangan kapasitas hak bagi pegawai

[90] Wawancara dengan Daud Pakeh pada 12 Juni 2015.

dipahami dalam konteks pemenuhan kewajibannya sebagai pegawai birokrasi, dan dengan demikian, dapat diiringi dengan pengetahuan hak-hak pegawai. Bagi para informan birokrat pembahasan mengenai hak memang tidak bisa dilepaskan dari kewajiban yang harus disadari oleh para pegawai birokrat. Mereka mengakui bahwa pembinaan semacam itu (interkorelasi hak dengan kewajiban) merupakan hal penting yang nyatanya sangat minim dilakukan.

Sekretaris Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga Provinsi Aceh, dalam wawancara, mengakui bahwa pembinaan-pembinaan hak asasi manusia bagi pegawai belum pernah dilakukan. Pembinaan yang dilakukan selalu terkait dengan pengembangan kapasitas kerja pegawai. Begitu pun yang diakui oleh Kepala Dinas Kebangsaan, Politik, dan Perlindungan Masyarakat Provinsi Aceh, Nasir Zalba, bahwa pengembangan kapasitas hak asasi manusia bagi pegawai sangat penting dilakukan namun pemerintah tidak pernah memiliki inisiatif untuk melakukannya. Ia berpendapat bahwa pemahaman hak asasi manusia harusnya dimulai dari level pegawai yang paling bawah, misalnya petugas keamanan.

> "Sekarang bagaimana birokrasi ini menegakkan HAM kalau dia sendiri tidak tahu HAM itu apa, apa prinsip-prinsip HAM, apa yang tidak boleh dilanggar… Maka terjadilah di lapangan, yaa, kalau birokrat ini kan pelayanan di kantor. Mislanya pengabaian hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi, memang ada undang-undang tentang keterbukaan informasi, tapi masyarakat kadang-kadang tidak mendapat informasi pelayanan. Misalnya begini, di setiap kantor, kan, ada satuan pengamanan. Bentuknya, kan, tidak boleh ketemu, tidak boleh masuk lingkungan kantor. Itu kan terjadi di mana-mana."[91]

Pemahaman di atas sangat penting sekali artinya. Keterbukaan akses terhadap informasi memang menjadi hal penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang dilandasi pada kewajiban untuk menjamin hak-hak asasi manusia. Transparansi (*transparency*), seperti dilaporkan dalam Laporan Komisi HAM PBB pada pertemuan ke-25 tahun 2013, merupakan salah satu prinsip tata kelola pemerintahan

[91] Wawancara dengan Nasir Zalba pada 12 Juni 2015.

berdasarkan hak asasi manusia yang dapat menjamin keterbukaan informasi.[92] Pentingnya keterbukaan informasi ini diakui oleh Frank La Rue, dalam laporannya di tahun 2013, bahwa hak untuk mengakses informasi merupakan komponen utama dalam hak untuk bebas berpendapat dan berekspresi.[93]

Hal yang menarik adalah meski para informan mengakui hak asasi manusia penting dipahami oleh pegawai-pegawai birokrat, selalu ada batasan-batasan tertentu yang digunakan sehingga hak asasi manusia tidak sepenuhnya diakui sebagai hal yang mutlak. Sejumlah informan memandang bahwa hak asasi manusia haruslah sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat Aceh. Mereka memahami hak asasi manusia dalam konteks lokalitas dan daya dukung prinsip-prinsip tersebut dalam menghadirkan nilai-nilai lokal di ruang publik.

Informan yang berada di bagian akuntabilitas dan bagian kepegawaian Pemerintah Daerah Aceh mengemukakan pendapat yang menarik terkait kontekstualitas hak asasi manusia. Ia menyatakan bahwa, *"Apapun kegiatan di sini harus memperhatikan kearifan lokal. Karena di mana-mana HAM itu sesuai dengan kondisi setempat. HAM di Amerika beda dengan HAM di sini. Gereja bukan tidak ada. Tidak ada orang Aceh yang menyerang gereja. Tapi jangan diaduk-aduk, kalau diaduk-aduk ini akan bertentangan dengan kepribadian orang daerah tertentu."*

Frasa "kepribadian orang daerah tertentu" merujuk pada nilai-nilai ajaran Islam yang inheren dalam masyarakat Aceh. Pemahaman ini menunjukkan bahwa konsep hak asasi manusia masih dihadap-hadapkan dengan nilai-nilai kearifan lokal. Dalam konteks Aceh, kearifan lokal itu adalah nilai-nilai Islam yang telah menjadi bagian dari pemerintahan daerah Aceh. Penyebutan "HAM Amerika" atau "HAM Aceh" menunjukkan bahwa diskursus ketegangan Barat-Timur masih terjadi di Aceh.

---

[92] Lihat A/HRC/25/27/2013, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of the public service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights.
[93] Lihat A/68/362/2013, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression.

Ashari melanjutkan pendapatnya dengan merespon pemberitaan mengenai dosen UIN Ar-Raniry Banda Aceh yang membawa mahasiswinya ke gereja untuk belajar gender.[94] Bagi Ashari apa yang dilakukan oleh dosen tersebut bukanlah bentuk kebebasan hak asasi melainkan pelanggaran terhadap kekhususan Aceh. Ashari menganggap apa yang dilakukan dosen tersebut dapat menyebabkan keguncangan dalam masyarakat Aceh.

Ketika ditanya mengenai kondisi toleransi di Aceh, seluruh informan menyatakan bahwa Aceh memiliki toleransi yang tinggi terhadap kelompok agama di luar Islam. Akan tetapi toleransi kerap diasosiasikan dengan keberadaan rumah ibadah. Bagi Nasir Zalba keberadaan gereja bagi umat kristen dan katolik, vihara bagi umat budha, dan kelenteng bagi umat Hindu merupakan bentuk hak-hak kebebasan beragama telah diakui di Aceh. Persoalan yang lebih esensial dari toleransi, misalnya mengenai apa yang dilakukan oleh dosen IAIN, justru dipandang sebagai keguncangan.

Hal ini menunjukkan bahwa sikap defensif terhadap praktik-praktik hak asasi manusia, khususnya kebebasan berekspresi dan berpendapat, masih dimiliki oleh birokrat Aceh. Hal ini diamini pula oleh Cakmat Harahap, Kepala Bidang HAM Kantor Wilayah Hukum dan HAM Provinsi Aceh, bahwa meskipun pemahaman hak asasi manusia cukup familiar di Aceh, masih banyak orang Aceh sendiri yang defensif dengan konsep itu. Sikap ambigu, dualisme, dan standar ganda merupakan hal yang selalu ditemukan dalam setiap pernyataan para informan mengenai hak asasi manusia. Meskipun informan memandang bahwa pengembangan kapasitas HAM dibutuhkan bagi pegawai, informan sendiri belum terbuka dalam memahami konsep hak asasi manusia. Hak asasi manusia masih diyakini sebagai konsep yang berjarak dengan konteks-konteks masyarakat lokal dan, dalam konteks Aceh, tidak sepenuhnya kompatibel dengan aspirasi mayoritas Islam.

[94] Lihat "UIN Jatuhi Sanksi Pada Dosen Pembawa Mahasiswi Ke Gereja", dalam http://aceh.tribunnews.com/2015/01/07/uin-jatuhi-sanksi-pada-dosen-pembawa-mahasiswi-ke-gereja, diakses pada 21 Juni 2015.

Hegemoni mayoritas menjadi standar untuk menilai sejauh mana Aceh harus toleran terhadap praktik-praktik kebebasan beragama. Sebagaimana yang diakui oleh informan, bahwa Aceh sangat toleran sepanjang sikap-sikap itu tidak melanggar nilai-nilai mayoritas. Hal ini diungkapkan sendiri oleh Nasir Zalba.

> "Di Aceh ini toleransi umat beragama sangat tinggi. Itu gereja. Ada kelenteng. Ada Hindu. Ada Budha. Toleransinya tinggi sekali. Tapi kalau ada kelompok minoritas yang cari-cari perkara, nah, itu baru masalah."

Sebagai salah satu kelompok minoritas Katolik di Banda Aceh, pastur Hermanius Sahar, memang mengakui bahwa toleransi di Aceh sangat tinggi sepanjang penduduk non-Muslim dapat mengikuti adat perilaku masyarakat Muslim mayoritas Aceh. Yang menarik, ia mengatakan hal yang wajar jika ada penduduk Katolik yang menggunakan kerudung sekedar untuk menghormati penduduk Muslim. Pak Yuswar, pemuka agama Budha di Banda Aceh, juga mengatakan bahwa sebagai minoritas, kelompok Budha harus bisa menempatkan diri dalam lingkungan mayoritas. Meskipun dalam beberapa hal kehidupan kelompok minoritas, menurut pengakuan Pak Yuswar, menghadapi sejumlah kendala. Tapi kendala itu, menurutnya, justru datang dari warga minoritas sendiri.

Pak Yuswar mencontohkan pembangunan vihara di Banda Aceh. Ia menyatakan bahwa di Banda Aceh telah ditetapkan wilayah-wilayah mana saja yang boleh dibangun rumah ibadah berdasarkan persebaran penduduk beragama di sana. Ia mengatakan bahwa pernah ada masalah yang menimpa jemaatnya yang mengalihfungsikan bangunan ruko menjadi vihara padahal izin bangunan yang diberikan adalah ruko, bukan rumah ibadah. Saat ditanya kenapa hal itu bisa terjadi, Pak Yuswar hanya menjawab itu karena "kenakalan" warga itu sendiri. Menurut Pak Yuswar sangat penting untuk mengikuti kebijakan daerah yang telah ditetapkan untuk menjaga harmoni di dalam masyarakat. Sepanjang minoritas mampu bersikap sesuai peraturan di masyarakat, maka tidak akan ada persoalan intoleran.

Pastur Hermanius juga mengatakan hal yang senada. Ia bercerita soal jemaah Katoliknya yang sengaja menggunakan kerudung saat harus mengurus perizinan atau surat di kantor-kantor birokrasi. Pastur Hermanius menyatakan bahwa itu hal yang wajar dilakukan sekedar agar mereka merasa nyaman berada di tengah kantor birokrasi yang pegawainya mayoritas menggunakan jilbab. Ia juga mengakui bahwa dengan menggunakan kerudung terkadang bisa mempercepat proses di kantor birokrasi.

b. Dalam Ruang Keistimewaan: HAM dan Pluralisme di DI Yogyakarta

Bagi warganya sendiri, Yogyakarta dianggap sebagai kota yang pluralis. Anggapan berkembang menjadi sebuah gagasan untuk menjadikan Yogya, ibukota Yogyakarta, sebagai *city of tolerance* yang sedang direncanakan oleh Pemerintah Daerah Yogyakarta. Persoalan paling mengemuka di Yogya, terkait dengan isu hak asasi manusia, adalah kekerasan yang dilakukan terhadap kelompok-kelompok minoritas agama. Salah seorang yang pernah mengalami kekerasan adalah Julius Felicianus, direktur penerbit Galang Press, pada Mei 2014 lalu. Oleh oknum masyarakat setempat Julis dituduh melakukan pengkristenan di daerah tempat tinggalnya. Julius sendiri membantah hal itu dan justru, sebelum terjadi penyerangan, ia sebenarnya sangat akrab dengan orang-orang di daerah tempat tinggalnya yang mayoritas Muslim. Julius bahkan menjadi salah satu donatur tetap di mesjid tempat ia tinggal dan kerap menyumbang beberapa kambing kurban saat hari raya Idhul Adha. Pada saat terjadi penyerangan, Julius sedang melakukan peribadatan di rumahnya.

Wishnu, seorang penganut Syiah di Yogyakarta, juga mengaku pernah mendapatkan ancaman dari kelompok besar Islam. Suatu ketika ia dan beberapa anggota Syiah lainnya diserang oleh ormas tertentu saat sedang melakukan pengajian. Wishnu sendiri sadar bahwa keberadaan dirinya dan kelompok Syiah lain harus diperjuangkan. Ia berpendapat bahwa pengakuan oleh Pemerintah merupakan hal yang sangat penting bagi kelompok Syiah, sekalipun kebanyakan orang Muslim menanggap dirinya bukan bagian dari Islam. *"Kami punya mimpi diakui sebagaimana Kong Hu Chu dulu juga diakui oleh Presiden Gus Dur."*

Terkait dengan penyerangan-penyerangan yang pernah terjadi, Julius berpendapat bahwa agama bukan menjadi motif utama kekerasan yang dilakukan oleh ormas-ormas tersebut. Ia bercerita bahwa saat terjadi penyerangan dirinya merupakan salah satu tim pemenangan Jokowi-JK. Banyak orang yang tidak suka Jokowi-JK mendapatkan suara mayoritas di Yogya sehingga penyerangan dan tuduhan kristenisasi dilakukan agar masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap calon presiden yang didukung Julius. Di sisi lain, aksi penyerangan juga bisa jadi menjadi sumber ekonomi bagi ormas-ormas yang bersedia melakukannya.

Julius mengatakan bahwa ada empat kekuatan besar "preman sewaan" di Yogyakarta yang berkedok Islam fundamentalis. Di Utara ada JUT, di wilayah Barat ada Majelis Mujahidin Indonesia, di wilayah Selatan ada Forum Jihad Islam. Sementara di kota ada GBK dan Warung Boto, Darwis. Julius tahu bahwa aparat pemerintahan dan keamanan sudah mengetahui situasi ini namun tidak pernah ada itikad baik dari dari aparat pemerintah dan keamanan untuk mengatasi persoalan ini. Menurut Julius, kekerasan-kekerasan tersebut umumnya dilakukan oleh pendatang. Peta wilayah kelompok Islam fundamentalis tersebut, menurutnya, dihuni oleh kebanyakan orang Islam dari Yogyakarta.

Ismantoro, Kepala Bidang Bina Mental dan Spiritual Biro Kesejahteraan Rakyat Sekretaris Daerah Yogyakarta, juga mengatakan hal yang kurang lebih sama.

"Sebetulnya kalau warga asli Yogyakarta mereka cukup terbuka dan toleran. Tapi di sini kan banyak pendatang, ada dari Papua, Flores, Aceh, dan daerah lain. Kita tidak bisa memaksakan karakter mereka untuk sama dengan kita. Tapi tetap kami berusaha untuk terus mengkampanyekan toleransi ini ke semua masyarakat tanpa kecuali."

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Taviv Agus, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Yogyakarta, bahwa hak asasi manusia bukan sesuatu yang asing bagi warga Yogyakarta.

"Secara umum sebetulnya warga DIY sudah ada kesadaran akan pengarusutamaan HAM karena memang dari dulu pondasinya sudah kuat. Oleh karenanya ini dijadikan pijakan atau dasar dalam

penyusunan kebijakan. Kita dalam membuat kebijakan sangat memperhatikan hal itu. Misalnya ketika menyusun program pendidikan, kesehatan, atau kebudayaan."

Pondasi yang dimaksud oleh Taviv adalah nilai-nilai multikulturalisme yang dibangun di kalangan masyarakat Yogyakarta sendiri. Gagasan multikulturalisme ini sudah menjadi inheren dalam sistem pengajaran di sekolah-sekolah di Yogyakarta, misalnya dalam konteks kerukunan umat beragama.

Bardan Usman, Kepala Bidang Pendidikan Agama Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi DIY, menyadari betul pentingnya internalisasi hak asasi manusia ke dalam kehidupan bermasyarakat.

"DIY menjamin HAM di semua bidang termasuk agama, etnis, dan golongan-golongan. Memang belum sempurna, tapi kami mengusahakan supaya kesadaran HAM dan sikap toleransi bisa dihayati sampai sendi terkecil kehidupan bermasyarakat. Untuk penguatan karakter toleransi, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) menjadi pihak yang aktif dalam menggelar training-training begitu."

Forum-forum dialog tampaknya memang menjadi cara yang umum yang dilakukan pemerintah untuk mensosialisasikan prinsip-prinsip hak asasi manusia ke masyarakat. Meskipun demikian, langkah ini dianggap belum secara optimal membangkitkan kesadaran HAM di kalangan pegawai birokrasi. Sementara itu pelatihan pengembangan kapasitas HAM bagi pegawai birokrasi, menurut pengakuan informan dari Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga, sama belum pernah dilakukan.

"Permasalahan hak asasi manusia menyangkut masalah etika karena selama ini etika, moralitas, dan budi pekerti yang sudah tidak dipahami oleh generasi sekarang ini. Permasalahan hak asasi manusia memiliki kaitannya dengan moralitas kecuali permasalahan mengenai hak asasi manusia yang berat." Tukas Kepala Pelayanan Bantuan Hukum dan HAM.

c. Kemiskinan dan Keterbatasan: HAM dan Birokrasi di NTT

Berdasarkan wawancara yang dilakukan di beberapa kantor birokrasi tingkat provinsi di Kupang, Nusa Tenggara Timur, terdapat enam hal yang mengemuka terkait dengan bagaimana birokrat di NTT memahami hak asasi manusia, yaitu (i) pemahaman HAM secara normatif, (ii) HAM merupakan bagian dari program kerja, (iii) konotasi HAM sebagai hukum dan suatu bentuk pelanggaran, (iv) pemenuhan HAM harus terlaksana secara proporsional, (v) pelaksanaan HAM terbentur dengan batasan budaya, dan (vi) HAM dibatasi oleh kemampuan negara dalam membuat undang-undang. Dengan beragamnya persepsi birokrat di NTT tentang HAM ini tentu akan berimplikasi terhadap pelaksanaan program kerja mereka yang responsif HAM, seperti akan diuraikan pada bagian berikut.

Dalam diskusi dengan perwakilan Kanwil Kemenag NTT, Bapak Seingo Bili menuturkan bahwa "*Kalo momong hak asasi itu, ya hak melekat dalam diri seseorang yang tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun*." Pernyataan ini senada dengan definisi HAM yang tertuang dalam Pasal 1 UU No.32 Tahun 1999 tentang HAM yang menyatakan HAM sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang. Pada kesimpulannya, dapat dipahami bahwa pengetahuan birokrat di NTT tentang HAM sebatas kepada kacamata normatif sudah terpenuhi.

Pemahaman aparatur tentang HAM juga sering kali diasosiasikan sebagai bagian dari program kerja mereka. Sebagai contoh, tiga misi pokok dari Dispendikbud NTT – yang mencakup aspek (i) perluasan akses pendidikan, (ii) peningkatan mutu pendidikan, dan (iii) kesetaraan jender terhadap pendidikan – merupakan cara-cara yang Dispendikbud NTT lakukan dalam pemajuan hak atas pendidikan di NTT, sebagaimana diungkapkan Bapak Aloysius Min, Sekretaris Dispendikbud NTT. Hal serupa juga tercermin dalam pengakuan Ibu Martha S. Ratoe Oedjoe, Kepala Sub-bagian HAM, Biro Hukum Setda NTT yang menyatakan bahwa pelaksanaan pemajuan HAM

merupakan refleksi dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi NTT.

Bahkan pandangan seperti itupun ditegaskan pula oleh Ibu Ariance Komile, Kepala Sub-bidang Diseminasi HAM, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM (Kanwil Kumham) Provinsi NTT, bahwa "*Kalau kita memahami esensi HAM, (...) HAM itu ruh dari pembangunan!*". Pernyataan ini semakin memperkukuh pandangan Ibu Martha sebelumnya tentang HAM sebagai bagian dari RPJMD. Maka, hal ini semakin menjustifikasikan simpulan penulis bahwa sebagian besar informan yang dikunjungi mengakui bahwa HAM hanyalah sebatas kepada pelaksanaan program kerja mereka semata.

Temuan menarik lainnya perihal pemahaman birokrat di NTT akan HAM juga diwarnai dengan keacuhan mereka untuk memahami HAM itu sendiri. Dengan adanya keabaian mereka akan pengertian HAM tersebut, sering kali justru hal ini berdampak pada kesalahan persepsi mereka itu sendiri yang mengasosiasikan HAM sebagai suatu hal yang sifatnya legalistik dan cenderung dikaitkan dengan konteks "pelanggaran HAM".

Hal ini ditemui Biro Hukum Setda NTT ketika meminta Dinas Pemuda dan Olahraga (Dinas PO) Provinsi NTT untuk membuat laporan Rencana Aksi Nasional HAM (RANHAM) kepada Setda. Saat itu, Dinas PO menyatakan "*di sini tidak ada pelanggaran HAM!*". Pada akhirnya, Setda NTT memberikan pemahaman kepada Dinas PO tersebut bahwa HAM tidak selamanya harus dipotret dalam konteks HAM atau hal-hal yang bersifat hukum semata. Pada akhirnya, keengganan dari para aparatur negara tersebut untuk memahami HAM justru malah memberikan persepsi yang keliru bagi mereka akan konsep HAM dan peran mereka dalam mengimplementasikan HAM itu sendiri di kemudian hari.[95]

---

[95] PGSP Project, *Road Map Reformasi Birokrasi Provinsi Nusa Tenggara Timur 2013-2017*, PGSP Policy Paper No.10 (2014) hlm. 38 (Realita ini sejalan dengan temuan dalam temuan PGSP ini bahwa problematika dalam pemenuhan kebutuhan akan pemenuhan, perlindungan dan pemajuan HAM dipengaruhi oleh apatisme aparatur negara dalam penguasaan tugas pokok dan fungsinya tersebut).

Birokrat di NTT juga memahami bahwa HAM merupakan hak yang tidak bersifat absolut. Artinya pelaksanaan HAM harus proporsional dan berimbang dengan pemenuhan hal-hal lainnya. Sebagai contoh, Kanwil Kemenag NTT yang diwakili oleh Bapak Seingo Bili, Kepala Sub-bagian Organisasi, Tata Laksana dan Kepegawaian menyampaikan:

> "Dalam banyak kesempatan omong tentang hak dan kewajiban itu sudah jadi pembicaraan lazim dan lumrah di teman-teman. Hanya saja konsletnya di sini ada orang yang menuntut haknya sembari mengabaikan apa yang wajibnya. Padahal, antara hak dan kewajiban itu harus dijalankan secara proporsional."

Melalui pernyataan ini, dapat ditafsirkan bahwa HAM merupakan relasi kausalitas resiprokal antara hak dan kewajiban, artinya lahirnya hak harus diimbangi dengan kewajiban yang harus manusia tersebut embani.

Tidak hanya itu, proporsionalitas pelaksanaan HAM juga ditegaskan pula oleh Bapak Yakobis Oktavianus, selaku Kepala Sub-bagian Hukum dan Kerukunan Umat Beragama Kanwil Kemenag NTT, agar pengusahaan pencapaian hak seseorang jangan sampai merugikan hak orang lain.

Bahkan, persepsi yang sama juga diutarakan oleh Ibu Ariance dari Kanwil Kumham NTT dengan menggunakan istilah yang berbeda, yakni: "*jangan sampai kita memperjuangkan HAM itu secara kebablasan*". Pemahaman 'HAM secara kebablasan' itu diilustrasikan dengan pengandaian bahwa meskipun hak guru dalam menjatuhi sanksi hukuman kepada siswa dapat dibatasi, tetapi bukan berarti siswa tersebut dapat membangkang kepada gurunya tersebut. Keseimbangan hak antar kedua belah pihaklah yang menjadi kunci dari lumpuhnya praktik HAM yang kebablasan tersebut.

Oleh karena itu, dapat ditarik benang merah bahwa pemahaman aparatur negara di NTT juga sudah sejalan dengan landasan hukum

HAM internasional yang memungkinkan pembatasan HAM seseorang sepanjang hal tersebut akan menciderai hak orang lain.[96]

Dalam kerangka HAM internasional, konsep HAM tentu tidak terlepas dari diskursus partikularitas hak asasi itu sendiri atau yang sering juga dikenal dengan istilah relativitas budaya (*cultural relativism*). Menurut Fernando R. Téson, meskipun doktrin HAM dapat lahir dari hukum kebiasaan internasional ataupun dari hukum internasional yang konvensional, pemahaman doktrin HAM ini akan sangat beragam antara satu budaya dengan budaya lainnya.[97] Hal ini menunjukkan bahwa penerapan HAM di suatu wilayah bergantung kepada nilai-nilai kebudayaan yang dimiliki oleh penduduk di sana, dan oleh karenanya, maka HAM dewasa ini juga memiliki sifat partikularitasnya.

Sehubungan dengan penelitian ini, penulis juga menemukan aparatur negara di NTT yang mengadopsi pola pemikiran Téson tersebut. Pada diskusi dengan perwakilan Kanwil Kemenag NTT, Bapak Yakobis Oktavianus, selaku Kepala Sub-bagian Hukum dan Kerukunan Umat Beragama, menuturkan "*HAM itu sudah ada dalam kultur masing-masing. Hanya, dalam perkembangan ternyata dihilangkan itu*." Pernyataan ini jelas mengafirmasi posisi HAM sebagai bagian dari budaya yang melekat dalam masyarakat NTT dan pelaksanaannya jelas harus sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal yang berlaku.

Baik Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR),[98] maupun Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR)[99] sama-sama mengatur tentang peran negara yang dapat memberikan pembatasan hak asasi yang termuat di dalam Kovenan yang bersangkutan sepanjang diatur oleh undang-undang. Hal ini juga dipahami dengan

---

[96] Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, (1948) Pasal 29(2) (Ketentuan ini memuat "*Dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang yang tujuannya semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang tepat terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain (...)*"); lihat juga Scott Sheeran dan Sir Nigel Rodley (eds.), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, (New York: Routledge, 2014) hlm. 381-382.

[97] Fernando R. Téson, "International Human Rights and Cultural Relativism" dalam Patrick Hayden (ed.), *The Philosophy of Human Rights*, (St. Paul: Paragon House, 2001) hlm. 409-423.

[98] Lihat Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik, (1966) Pasal 4(1).

[99] Lihat Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, (1966) Pasal 4.

baik oleh Kanwil Kemenag dengan memberikan pengandaian bahwa HAM tidak berjalan di atas awan, pasti ada bingkai pembatasnya, yakni melalui undang-undang yang dibuat oleh pemerintah.

Empat temuan yang diuraikan pada bab sebelumnya—obskurisme hak asasi manusia, kontraposisi hak asasi manusia dengan lokalitas, disintegralisasi hak asasi manusia, dan dominasi Negara—sesungguhnya meninggalkan pertanyaan penting: dalam konteks pemahaman yang demikian, bagaimana hak asasi manusia direfleksikan ke dalam program kerja birokrasi? Meskipun pembentukan program kerja ditentukan berdasarkan kebijakan yang disusun di level nasional, pembentukan program kerja di level daerah merupakan pembacaan secara kontekstual terhadap kebijakan nasional. Turunan dari program kerja nasional merupakan hasil-hasil bacaan terhadap masalah lokal yang, bagaimanapun juga, menunjukkan proses refleksi dan bentuk pengetahuan para aktor birokrasi. Dalam bab ini, gambaran tentang program kerja yang berkelit-kelindan dengan hak asasi manusia di tiap-tiap daerah tampil sebagai hasil bacaan terhadap sejumlah dokumen kebijakan, baik nasional maupun daerah. Sejumlah informan telah diwawancara untuk merespon dokumen daerah mereka.

B. Penerimaan HAM dalam Dokumen Pembangunan

Perencanaan pembangunan, baik pembangunan di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota, disusun ke dalam dokumen terpadu dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).[100] Dokumen perencanaan pembangunan memuat kebijakan pemerintah dalam rangka menyelenggarakan pembangunan

---

[100] Sementara itu, Deklarasi mengenai Hak atas Pembangunan *(Declaration on the Right to Development)* memaknai pembangunan sebagai proses ekonomi, sosial, budaya secara komprehensif dengan tujuan untuk mewujud kemajuan seluruh penduduk dan seluruh individu yang didasari dengan keaktifan, kebebasan, dan partisipasi yang bermakna dalam pembangunan dan distribusi secara adil dari kemanfaatan hasil pembangunan. Proses pembangunan adalah pengakuan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan dasar yang direalisasikan melalui pembangunan. Lihat Arjun K. Sengupta, *Conceptualizing the right to development for the* twenty-first century, dalam Stephen Marks, et.al., Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development, United Nations, 2013, hlm. 68.

selama periode tertentu. Perencanaan pembangunan jangka panjang dilakukan untuk program pembangunan yang dilaksanakan untuk durasi selama 20 tahun, 5 tahun untuk rencana pembangunan jangka menengah, dan 1 tahun untuk rencana pembangunan jangka pendek.

Sebagian dari kebijakan-kebijakan ini, khususnya yang bersifat strategis dan belum diatur dengan regulasi tertentu, perlu dilaksanakan dengan regulasi. Regulasi merupakan sarana untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Dengan kata lain, regulasi adalah bentuk formal suatu kebijakan agar mempunyai kekuatan memaksa untuk dipatuhi, dilaksanakan dan ditegakkan.[101] Urgensi integrasi kerangka regulasi dalam dokumen perencanaan sangat tinggi karena kerangka regulasi bertujuan untuk:[102]

1. mengarahkan proses perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai kebutuhan pembangunan;
2. meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan dalam rangka mendukung pencapaian prioritas pembangunan; dan
3. meningkatkan efisiensi pengalokasian anggaran untuk keperluan Pembentukan peraturan perundang-undangan.

RPJMN[103] memuat sasaran pokok pembangunan nasional yang memuat sasaran pokok pembangunan nasional beserta rangkaian kebijakan dan strategi pembangunan nasional yang harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam RPJMD. Berdasarkan amanat UU No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 –2025 tahapan pembangunan ditetapkan mulai dari RPJMN ke-1 sampai dengan RPJMN ke-4. Kemudian, arah pembangunan untuk RPJM ke-3 (2015-2019) yang

---

[101] Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, *Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi Dalam RPJMN 2015 – 2019,* Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2013, hlm. 13.

[102] Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, *ibid*.

[103] Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) merupakan dokumen penting yang mengatur dan mengarahkan proses dan hasil pembangunan dalam jangka menengah 5 tahun ke depan karena RPJMN akan: (1) mematok dan mengunci prioritas pembagunan dan alokasi anggaran tahunan (RKP) dan APBN selama 5 tahun; (2) memproritaskan atau tidak memprioritaskan masalah-masalah utama pembangunan yang dampaknya langsung dirasakan masyarakat ; dan (3) menetapkan ukuran keberhasilan dan capaian pembangunan dalam 5 tahun. Lihat Ahmad Faisol, *et.al., Indonesia Adalah Kita: Usulan Masyarakat Sipil Indonesia Untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019,* INFID, 2014.

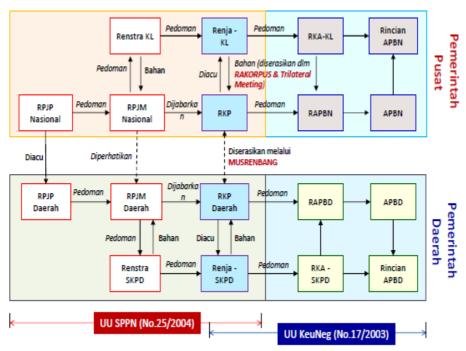
menjadi panduan bagi Pemerintah adalah memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat. Pada 2015 ini menjadi awal periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla yang mengusung visi terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong dan Sembilan Agenda Aksi (Nawa Cita).[104] Salah satu visi dan misi yang diusung memiliki dimensi terhadap upaya pemajuan hak asasi manusia dengan mengidentifikasi permasalahan hak asasi manusia sebagai salah satu dari 3 problem pokok bangsa. Komitmen politik yang dideklarasikan oleh Pemerintah adalah meningkatkan kewibawaan Negara yang merosot ketika Negara tidak kuasa memberikan rasa aman kepada segenap warga negara karena membiarkan pelanggaran hak asasi manusia dan lemah dalam penegakan hukum. Problem pokok ini kemudian diturunkan menjadi sembilan agenda prioritas (Nawa Cita) yang salah satunya yakni memprioritaskan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.[105]

Sedangkan RPJMD yang merefleksikan agenda pembangunan daerah pada dasarnya memuat beberapa dimensi, seperti (1) arah kebijakan keuangan daerh; (2) strategi pembangunan daerah; (3) kebijakan umum; (4) program satuan kerja perangkat daerah; (5) program

---

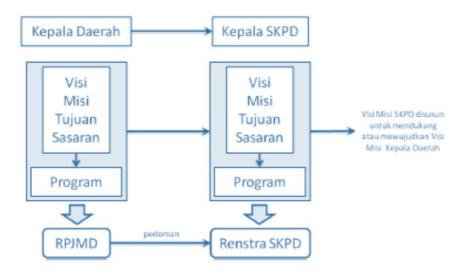
[104] Kesembilan Agenda Aksi (Nawa Cita) yang ditawarkan oleh presiden terpilih saat kampanye, terdiri dari: (1) Menghadirkan kembali Negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga; (2) Membuat pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya; (3) Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam Negara kesatuan; (4) Memperkuat kehadiran Negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya; (5) Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia; (6) Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa Asia lainnya; (7) Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategi ekonomi domestik; (8) Melakukan revolusi karakter bangsa; (9) Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia. Selengkapnya lihat: http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf.

[105] Prioritas program ini menyatakan penolakan Negara Lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya melalui penghormatan terhadap HAM dan penyelesaian secara berkeadilan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM pada masa lalu. Lihat Lihat http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf.

kewilayahan serta rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP daerah dan memperhatikan RPJMN.[106] Keterkaitan antara kebijakan pembangunan di level nasional dan level daerah dapat dilihat melalui gambar di bawah ini.

Sumber: Leonard Tampubolon, 2014

RPJMD merupakan penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJMN, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam

[106] Sadu Wasistiono, *Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (Dari RPJPD Sampai Ke RKPD),* Bahan Diskusi Dengan SKPD Kabupaten Asmat Provinsi Papua, 2010.

kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dengan demikian visi misi SKPD disusun untuk mendukung atau mewujudkan visi misi Kepala Daerah. Keterkaitan antara RPJMD dengan Renstra SKPD dapat digambarkan dalam gambar dibawah ini.

Sumber: RPJMD DIY, 2013

Penyusunan rencana pembangunan yang tertuang dalam dokumen pembangunan, baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah melalui 4 proses, yakni:[107]

1. Proses Politik
   Pemilihan langsung dipandang sebagai proses perencanaan karena menghasilkan rencana pembangunan dalam bentuk Visi, Misi, dan program yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah terpilih selama kampanye;
2. Proses Teknokratik
   Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional, atau oleh lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan;

[107] Leonard Tampubolon, *Strategi Pengurangan Ketimpangan Dalam RPJM 2015-2019,* Dialog Kebijakan dan Training Advokasi Ketimpangan, INFID dan OXFAM, 2014.

3. Proses Partisipatif
   Perencanaan yang melibatkan para pemangku kepentingan pembangunan (*stakeholders*), antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang;
4. Proses *Bottom-Up* dan *Top-Down*
   Perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hierarki pemerintahan

Dokumen-dokumen pembangunan tersebut menempati posisi dan peran penting, apabila ditempatkan dalam konteks jaminan penikmatan hak asasi manusia. Program pembangunan pada dasarnya merupakan kebijakan dan program untuk merealisasikan hak pembangunan *(right to development)* sebagai hak asasi manusia.[108] Langkah adopsi dari strategi pembangunan yang tepat menjadi elemen penting untuk merealisasikan keberhasilan di tingkat nasional dalam mewujudkan hak atas pembangunan.[109] Adapun yang menjadi karakteristik dasar dari setiap program untuk mewujudkan hak atas pembangunan bahwa pelaksanaan hak atas pembangunan harus dilihat sebagai keseluruhan rencana atau program pembangunan, meskipun pelaksanaan tersebut untuk merealisasikan beberapa atau sebagian hak asasi manusia. Namun di sisi yang lain, rencana atau program tersebut tidak mengakibatkan hak-hak lainnya dilanggar. Karakteristik dasar hak atas pembangunan dalam merealisasikan hak dilakukan sesuai dengan standar hak asasi manusia, yaitu, transparansi, akuntabilitas, non-diskriminasi,

---

[108] Substansi muatan hak atas pembangunan dapat ditemukan dalam Pasal 1 Deklarasi mengenai Hak atas Pembanguanan *(Declaration on the Right to Development)* yang mencakup 3 prinsip, seperti (1) HAM yang tidak dapat terbagi; (2) membutuhkan proses pembangunan ekonomi, sosial, dan politik; dan (3) setiap orang dilekati hak untuk berpartisipasi, baik dalam kontribusi maupun penikmatan setiap proses pembangunan. Lihat Arjun K. Sengupta, *Conceptualizing the right to development for the* twenty-first century, dalam Stephen Marks, *et.al., op.cit*., hlm. 67.

[109] Dalam strategi pembangunan masa lalu terlalu banyak mengandalkan pada perencanaan yang berpusat pada tatanan ekonomi atau berorientasi terhadap pertumbuhan ekonomi dan dipandu oleh pertimbangan murni keuangan ternyata gagal mencapai realisasi hak atas pembangunan. Oleh karena itu, untuk setiap masyarakat seyogyanya menentukan pendekatan sendiri untuk pembangunan mereka sesuai dengan standar HAM internasional. Dengan kata lain, tidak ada satu model pembangunan yang dapat dikatakan memadai atau sesuai untuk semua budaya dan bangsa. Lihat Report of the Global Consultation on the Right to Development as a Human Right, *The challenge of implementing the right to development in the 1990s,* dalam Stephen Marks, *et.al.,* hlm. 54.

partisipatif, kesetaraan dan keadilan. Namun demikian, realisasi tersebut memerlukan dukungan peraturan dan prosedur dari lembaga-lembaga ekonomi, politik, sosial dan hukum untuk mengintegrasikan elemen saling bergantung dari hak atas pembangunan dengan mengaitkan proses pembangunan dengan pembangunan manusia dalam rangka memperluas kesempatan, kesetaraan, dan keadilan. Untuk mencapai hal tersebut membutuhkan perubahan mendasar dari kerangka kelembagaan tersebut.[110]

Penerapan pendekatan hak asasi manusia yang saling bergantung dan tidak dapat terbagi dapat dijadikan sebagai pedoman substantif bagi pelaksanaan *good governance* yang dibangun berdasarkan pilar non-diskriminasi, peradilan yang jujur, dan hak untuk berpartisipasi kelompok minoritas.[111] Aksentuasi pada kelompok rentan juga menjadi spirit yang melandasi pendekatan berbasis hak asasi manusia *(rights based-approach).* Kerangka normatif dari hak asasi manusia internasional secara khusus memperhatikan individu maupun kelompok rentan, marjinal, tidak beruntung atau yang secara sosial tereksklusi.[112] Pendekatan ini selain bertujuan untuk memampukan dan memberdayakan juga memberikan perhatian khusus kepada kelompok-kelompok ini.[113] Mengacu mengacu pada pendapat Cecilia Ljungman (2005) maka pendekatan berbasis hak berpijak pada 2 strategi, yaitu:

1. Penguatan pengemban kewajiban *(strengthening duty-bearers)* untuk mendorong negara melaksanakan kewajibannya;
2. Pemberdayaan subyek hak *(empowering rights-holders)* agar setiap subyek hak baik secara individu maupun kelompok dapat menuntut hak-haknya.

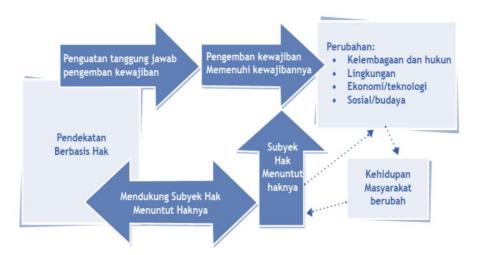
---

[110] Arjun K. Sengupta, *Conceptualizing the right to development for the twenty-first century,* dalam Stephen Marks, *et.al.,* hlm. 84-85.

[111] Martin Scheinin, Tanggung Jawab Negara, *Good Governance, dan HAM yang Tidak Dapat Dibagi*, dalam Hans-Otto Sano, Gudmundur Alfredsson, dan Robin Clapp (editor), *Hak Asasi Manusia dan Good Governance: Membangun Suatu Keterkaitan*, Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, 2003, hlm. 38-40.

[112] *Siddiq R. Osmani, The human rights-based approach to development in the era of globalization*, dalam Stephen Marks, *et.al.,* hlm 119

[113] Stephen P. Marks, *The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches*, 2003, hlm. 6.

Pendekatan berbasis hak dengan 2 strategi penguatan pengemban kewajiban dan pemberdayaan subyek hak di atas dapat dilihat melalui ragaan di bawah ini.

Sumber: Jakob Kirkemann Boesen & Tomas Martin, 2007

Strategi pendekatan berbasis hak sebagaimana dijelaskan ragaan di atas mensyaratkan adanya perubahan atau reformasi baik yang menyangkut sistem politik, birokrasi, dan kebijakan publik. Reformasi harus bermuara pada kesejahteraan yang diterima oleh masyarakat dalam bentuk layanan publik.[114] Dengan kata lain, birokrasi merupakan instrumen penting untuk mewujudkan tujuan pembangunan yang telah dirumuskan melalui proses politik yang kemudian disepakati menjadi dokumen kebijakan, baik legislasi, regulasi, anggaran publik, maupun perencanaan dan program pembangunan. Realisasi seluruh kebijakan yang ada sangat bergantung pada kemampuan birokrasi dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan tersebut.[115]

---

[114] Agus Pramusinto, Reformasi tanpa Peningkatan Kesejahteraan: Bagaimana Memberikan Energi untuk Birokrasi dalam Wahyudi Kumorotomo dan Agus Pramusinto, *Governance Reform di Indoneia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Penerbit Gava Media dan MAP UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 164.

[115] Erwan Agus Purwanto, *Merumuskan Kembali Agenda Pembangunan Budaya Demokrasi yang Terlupakan* dalam Wahyudi Kumorotomo dan Agus Pramusinto, *op.cit*, hlm. 282.

Matriks analisis perbandingan kebijakan pembangunan yang tercantum dalam RPJMN, baik periode kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono maupun kepemimpinan Presiden Joko Widodo dalam kaitannya permasalahan hak asasi manusia memperlihatkan rendahnya komitmen kedua rezim tersebut terhadap jaminan penikmatan hak asasi manusia.

Kriteria	**Era Reformasi (RPJMN)**	**RPJMN- Joko Widodo- Jusuf Kalla**
Peran Negara	Minimal	Optimal
Hak Asasi Manusia	Ya. Diakui tetapi tidak ada Penyelesaian.	Ya. Diakui dan harus diselesaikan.

Sumber: Ahmad Faisol, *et.al*, 2014

Apabila melihat matriks analisis perbandingan kebijakan pembangunan kedua kepemimpinan rezim tersebut, RPJMN dapat dikatakan berdimensi hak asasi manusia. Namun demikian, realisasi kebijakan pembangunan tersebut berpotensi terkendala karena keterbatasan ragam dan kualitas pelayanan pemerintah terhadap warga negara, khususnya dalam perlindungan hak asasi.[116] Pembacaan senada juga dinyatakan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (2015) bahwa RPJMN belum berparadigma hak asasi manusia. Salah satu indikator yang dapat dijadikan sebagai parameter adalah belum diterapkannya pendekatan berbasis hak dalam menyusun RPJMN. Hal ini terlihat dari ditempatkannya jaminan penikmatan hak asasi manusia menjadi bagian kecil dari agenda pembangunan hukum dan menjadi agenda sektoral dalam pembangunan. Penerapan pendekatan berbasis hak seharusnya menjadi paradigma pembangunan karena pembangunan semestinya menempatkan individu sebagai subyek yang utuh dari pembangunan dan sekaligus sebagai penyandang hak.[117]

---

[116] Ahmad Faisol, *et.al*, *op.cit.,* hlm. 17.

[117] http://elsam.or.id/2015/03/catatan-elsam-terkait-rpjmn-2015-2019-di-bidang-hukum-dan-ham/. Individu sebagai subjek hukum, *ipso jure*, memberikan legitimasi setiap individu untuk

Penempatan agenda hak asasi manusia sebagai bagian dari agenda pembangunan hukum dalam RPJMN tentu juga akan berimplikasi terhadap penerjemahan dan pengejawantahan pemerintah daerah dalam penjaminan penikmatan hak asasi manusia dalam agenda pembangunan mereka. Konstruksi sebangun tentang penempatan isu hak asasi manusia juga akan termanifestasikan dalam RPJMD yang disusun oleh Pemerintah Daerah karena penyusunan dokumen pembangunan bersifat hierarkis. Semestinya pemberian kewenangan otonomi kepada pemerintah daerah justru akan semakin membuka ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah sesuai dengan dinamika sosial yang terjadi. Dengan kata lain, hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri diarahkan untuk merespon harapan dan kondisi masyarakat senyatanya.[118] Dalam konteks ini, maka birokrasi memiliki peran sentral dalam mewujudkan visi, misi dan sasaran pembangunan sebagaimana yang tertuang dalam dokumen pembangunan. Berkaitan hal ini, Yohanes Irianta mengutip pandangan Osborne dan Gaebler yang menyatakan bahwa kegiatan pemerintahan yang ideal hendaknya digerakkan oleh sebuah misi. Pemerintah digerakan oleh tujuan (misi) mereka bukan oleh ketentuan dan peraturan.[119]

Penyusunan agenda prioritas dan strategi untuk merealisasikan agenda prioritas yang tertuang dalam RPJMD harus merefleksikan karakteristik khas yang menjadi konteks permasalahan mendasar yang dihadapi oleh publik. Studi diagnostik ini hendak menelisik sampai sejauhmana RPJMD yang disusun oleh Pemerintah Daerah, khususnya birokrasi berdasarkan pendekatan teknokratis, dalam menjawab dan merespon dinamika permasalahan yang mengemuka. Permasalahan

---

dapat mengajukan klaim terhadap para pengemban tugas dalam menjamin penikmatan hak asasi manusia. Jika entitas individu atau kolektif adalah subyek dari hak manusia untuk pembangunan, maka mereka dapat melakukan klaim hukum terhadap negara sebagai pengemban kewajiban utama, masyarakat internasional regional dan global untuk mengejar itikad baik upaya untuk mempromosikan perkembangan hak asasi manusia. Lihat Report of the Secretary-General, *The emergence of the right to development, op cit.,* hlm. 11.

[118] Riswandha Imawan, *Desentralisasi, Demokrasi dan Pembentukan Good Governance* dalam Syamsuddin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2007, hlm. 41.

[119] Yohanes Irianta, Pengorganisasian Perangkat Daerah sebagai Strategi Mewujudkan Visi dan Misi Pembangunan Dearah: Studi Kasus di Kabupaten Kulon Progo, dalam, Wahyudi Kumorotomo dan Agus Pramusinto, hlm. 183.

yang menjadi konteks penyusunan RPJMD pada setiap wilayah lokasi studi dapat dilihat melalui tabel di bawah ini.

Wilayah Studi	**Konteks yang Melatarbelakangi RPJMD**
Provinsi Aceh	Relasi Mayoritas dan Minoritas Agama dalam Konteks Pemberlakuan Hukum Syariah Islam.
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Mengelola Yogyakarta yang Multikultural dan Pluralistik dari Ancaman Sektarianisme dan Intoleransi.
Provinsi Nusa Tenggara Timur	Pemberantasan Perdagangan Orang (trafficking) melalui Strategi Penanggulangan Kemiskinan.

a. Penerjemahan dan Pemaknaan RPJMD dalam Konteks Relasi Mayoritas-Minoritas di Provinsi Aceh

Francesco Capotorti, Special Rapporteur PBB untuk subkomisi Pencegahan Diskrminasi dan Perlindungan Minoritas, tahun 1977 memberikan batasan pengertian kelompok minoritas sebagai kelompok yang dari sisi jumlah lebih rendah dari sisa populasi penduduk suatu negara, berada dalam posisi tidak dominan, yang anggotanya menjadi warga negara suatu negara yang memiliki karakteristik etnis, agama, bahasa, yang berbeda dari sisi penduduk dan menunjukan, meski hanya secara implisit, rasa solidaritas yang diarahkan untuk melestarikan budaya, tradisi, agama, dan bahasa. Kerangka PBB juga mempergunakan istilah kelompok minoritas merujukan pada identitas etnis, bangsa, bahasa, dan agama seperti yang menjadi tujuan dalam Deklarasi mengenai Minoritas. [120]

Ruang lingkup perlindungan terhadap kelompok minoritas menurut hukum internasional meliputi pemajuan dan perlindungan identitas kelompok minoritas, termasuk keberadaan dan keberlangsungan hidup kelompok minoritas berdasarkan prinsip kesetaraan dan non

[120] The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation, United Nations, 2010, hlm. 2.

diskriminasi serta partisipasi secara efektif dan bermakna.[121] Dalam konteks hubungan antarkelompok, mayoritas hampir selalu menjadi dominan dan hegemonik, kecuali terdapat kebijakan (*policy)* tertentu yang memberikan tempat khusus bagi hak-hak minoritas.[122]

Pasca konflik, Aceh semakin menampakkan diri sebagai wilayah otonom yang konsisten menegakkan syariat Islam. Historiografi Aceh yang diliputi narasi-narasi kebangkitan (revivalisme) Islam membentuk wajah Aceh yang sekarang.[123] Bagi Aceh, status otonomi pasca MOU Helsinksi memiliki arti yang penting dalam membentuk identitas Aceh wilayah yang istimewa. Hal ini terlihat betul dari kerangka visi-misi gubernur Aceh periode 2012-2017 yang menjadikan UU Nomor 11 Tahun 2006 (UU Pemerintahan Aceh) serta MOU Helsinski sebagai landasan kebijakan.[124] UU Pemerintahan Aceh dan MOU Helsinski, di samping menjadi penanda bagi perdamaian Aceh, merupakan penanda bagi pengakuan Negara atas "kedaulatan" syariat Islam di Aceh (Pasal 16 UU Pemerintahan Aceh dan butir 1.4.2 Perjanjian Kesepahaman Helsinski.

Di tengah politik kultural Islam yang hegemonik, kelompok minoritas di Banda Aceh menghadapi kenyataan yang dilematis. Pada 2011, Banda Aceh dihuni oleh 228.562 jiwa penduduk di mana 98,21 persen merupakan penduduk beragama Islam, 0,32 persen penduduk beragama Kristen, 0,21 persen Katolik, 0,02 persen Hindu, dan 1,23 persen Budha. Di tahun yang sama di Banda Aceh terdapat 103 mesjid dan 85 meunasah (mesjid kecil), 3 gereja, 6 vihara, dan 1 klenteng. Dalam konteks provinsi dari 4.597.305 penduduk Aceh, 98,81 persen adalah Islam, 0,87 persen Kristen, 0.16 persen Katolik, dan 0,15 persen Budha. Sementara itu, umat Hindu dan umat Kong Hu Chu berjumlah tidak lebih dari 0.2 persen dan hanya terdapat masing-masing di 5 wilayah (Hindu) dan dua wilayah (Kong Hu Chu) di seluruh Aceh.

[121] The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *ibid.*

[122] Ahmad Suaedy, et.al., *Islam dan Kaum Minoritas:* Tantangan Kontemporer, Wahid Institute, Jakarta, 2012, hlm. 15.

[123] Hal ini, misalnya, dapat dilihat dalam laman Pemerintah Provinsi Aceh (www.aceh.prov.go.id).

[124] Lihat di http://www.acehprov.go.id/profil/read/2014/10/03/105/visi-dan-misi-gubernur-aceh-periode-2012-2017.html.

Apabila komposisi penduduk Aceh dilihat secara demografik, maka terdapat situasi adanya relasi minoritas di Aceh diwakili oleh mereka yang berkeyakinan lain dari mayoritas. Relasi Islam-Kristen, Islam-Hindu, Islam-Budha, relasi Islam-Khong Hu Chu adalah beberapa contoh relasi politik antara mayoritas dan minoritas. Relasi seperti ini menurut Bhikhu Parekh dapat dikategorikan sebagai pluralitas subkultural. Pluralitas ini terjadi ketika anggota komunitas berbagi budaya yang sama namun pada saat yang sama merajut cara hidup berbeda dalam komunitas bersangkutan.[125] Pada titik ini dokumen RPJMD seharusnya mengadopsi ruang lingkup perlindungan bagi kelompok minoritas agama di Aceh. Ruang lingkup perlindungan terhadap kelompok minoritas tersebut mencakup hak atas eksistensi, hak mempertahankan dan melestarikan kebudayaan, hak mendapatkan perlindungan, hak atas keseteraan dan tidak menerima perlakuan didiskriminasi serta hak untuk partisipasi.

Oleh karena itu, untuk melihat sejauh mana Pemerintah Aceh memiliki komitmen politik memberikan perlindungan terhadap kelompok minoritas, dapat menelisik visi, misi, dan strategi pembangunan yang diagendakan dalam RPJMD Aceh. Visi pembangunan Aceh menurut RPJMD Aceh Tahun 2012-2017 adalah Aceh yang Bermartabat, Sejahtera, Berkeadilan, dan Mandiri Berlandaskan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Sebagai Wujud MoU Helsinki.[126] Visi ini kemudian dijabarkan lebih jauh melalui misi-misi pembangunan Aceh, berikut ini:

---

[125] Donny Gahral Adian dalam *Kekeliruan Politik Multikultural Kita,* dalam Maarif Institute, *Kekerasan dan Rapuhnya Politik Multikultural Negara,* Maarif Vol. 5, No. 2 Desember 2010, hlm. 14.

[126] Bermartabat kondisi masyarakat Aceh yang dicirikan dengan ketahanan dan daya juang yang tinggi, cerdas, taat aturan, kooperatif dan inovatif yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia berlandaskan penerapan syariat Islam yang kaffah. Perwujudannya antara lain melalui penuntasan peraturan-peraturan hasil turunan UUPA dan peraturan perundangan lainnya, pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, bebas dari praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta penegakan supremasi hukum dan HAM, mengangkat kembali budaya Aceh yang islami dan pelaksanaan nilai-nilai Dinul Islam dalam tatanan kehidupan bermasyarakat. Sejahtera adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat Aceh melalui pembangunan ekonomi berazaskan pada potensi unggulan lokal dan berdaya saing, pengoptimalisasi pemanfaatan sumber daya alam dan geopolitik Aceh, peningkatan indeks pembangunan manusia dan mengembangkan kemampuan menguasai kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Berkeadilan adalah terwujudnya pembangunan yang adil dan merata yang dilakukan secara partisipatif, proporsional dan berkelanjutan berdasarkan prinsip kebutuhan dan azas manfaat bagi masyarakat Aceh. Mandiri adalah Aceh mampu memanfaatkan potensi sumber daya alam yang melimpah dan keunggulan geostrategis

1. Memperbaiki tata kelola Pemerintahan Aceh yang amanah melalui Implementasi dan penyelesaian peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) untuk menjaga perdamaian yang abadi;
2. Menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan Nilai-Nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan masyarakat;
3. Memperkuat struktur ekonomi dan kualitas sumber daya manusia;
4. Melaksanakan pembangunan Aceh yang proporsional, terintegrasi dan berkelanjutan;
5. Mewujudkan peningkatan nilai tambah produksi masyarakat dan optimalisasi pemanfaatan SDA.

Perlindungan terhadap kelompok minoritas beragama dapat direalisasikan melalui misi memperbaiki tata kelola pemerintahan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*. Secara normatif *good governance* dipahami sebagai upaya pelibatan penghargaan terhadap hak asasi manusia. Penghormatan terhadap hak asasi manusia terkait erat dengan peningkatan kapasitas negara untuk memberikan layanan publik.[127] Berdasarkan RPJMD misi perbaikan tata kelola pemerintahan ditujukan untuk merealisasikan tujuan mewujudkan tata kelola Pemerintahan Aceh yang amanah melalui penyelesaian peraturan pelaksana dan Implementasi UUPA untuk menjaga perdamaian yang abadi. Untuk merealisasikan tujuan ini ditetapkan sasaran-sasaran, berikut ini:[128]

1. Meningkatnya jumlah peraturan pelaksana UUPA yang harus diselesaikan 100 persen sampai tahun 2015 (6 PP, 1 Perpres dan 21 Qanun Aceh);
2. Meningkatnya implementasi UUPA dalam percepatan pembangunan dan menjaga keberlanjutan perdamaian;

---

melalui penguatan kapasitas sumberdaya manusia, efesiensi dan efektifitas anggaran, serta penguasaan teknologi informasi, sehingga bermanfaat sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat Aceh. Berlandaskan UUPA sebagai wujud MoU Helsinki adalah mewujudkan pelaksanaan Pemerintahan Aceh yang efektif dan efesien sebagaimana yang telah dituangkan dalam Undang-Undang tersebut guna tercapaianya masyarakat Aceh yang mandiri, makmur dan sejahtera dalam bingkai NKRI. Lihat Dokumentasi RPJMD Aceh Tahun 2012-2017.

[127] Mette Kjaer dan Klavs Kinnerup, Good Governance: Bagaimana Kiatannya dengan HAM, dalam Hans-Otto Sano, Gudmundur Alfredsson, dan Robin Clapp (editor), *Hak Asasi Manusia dan Good Governance: Membangun Suatu Keterkaitan*, Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, 2003, hlm. 8-10.

[128] Lihat Dokumentasi RPJMD Aceh Tahun 2012-2017.

3. Meningkatnya pelayanan publik yang transparan;
4. Meningkatnya peran serta masyarakat dalam pembangunan Aceh;
5. Meningkatnya tata kelola pemerintahan yang *good governance* dan *clean government;*
6. Meningkatnya pemahaman masyarakat tentang keberlanjutan perdamaian;
7. Meningkatnya pemberdayaan masyarakat untuk menjaga keberlanjutan perdamaian;
8. Meningkatnya pengarusutamaan perdamaian dalam perencanaan, monitoring dan evaluasi pembangunan.

Qanun menjadi episentrum kebijakan Pemerintah Aceh yang merepresentasikan bentuk tata kelola otonomi pemerintahan Aceh yang dilandasi oleh nilai-nilai keislaman. Ifdhal Kasim menyatakan setidaknya terdapat 36 butir ketentuan di dalam UU No. 11 tahun 2006 yang harus didelegasikan pengaturannya ke dalam qanun. Terutama mengenai ketentuan lebih lanjut pelaksanaan Syariat Islam yang meliputi *aqidah*, *syar'iyah* dan *akhlak*, dan ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal *al-syakh siyah* (hukum keluarga), *muamlah* (hukum perdata), dan *jinayah* (hukum pidana). Apabila melihat materi muatan qanun-qanun yang ada, maka akan nampak bahwa implementasi syariah belum diorientasikan pada upaya memberikan perlindungan terhadap kelompok minoritas agama di Aceh sesuai dengan ruang lingkup yang telah ditentukan menurut prinsip-prinsip dan nilai-nilai hak asasi manusia. Dalam praktiknya qanun-qanun yang dibangun untuk memperkuat pelaksanaan syariah Islam justru memperkuat praktik-praktik diskriminasi terhadap kelompok perempuan dan kelompok miskin. Di samping itu, qanun tersebut semakin memperkuat ketidak hadiran karena kebijakan politik yang dipilihnya justru menghilangkan netralitas Pemerintahan Aceh karena mempraktikkan keadilan komunitarian dengan memihak kelompok dominan.[129]

Selanjutnya, berkaitan dengan penerjemahan dan pemaknaan misi menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan Nilai-Nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai

[129] F. Budi Hardiman, Mencari Keadilan dalam Masyarakat Majemuk Empat Model Keadilan Politis, MAARIF Vol. 5, No. 2 — Desember 2010, hlm. 42.

melalui misi ini adalah mewujudkan nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan. Tujuan ini akan direalisasikan melalui sasaran-sasaran berikut ini:

1. Meningkatnya penyelenggaraan kehidupan masyarakat yang sesuai dengan nilai-nilai budaya Aceh yang sejalan dengan nilai-nilai Dinul Islam;
2. Meningkatnya pemahaman, penghayatan, pengamalan dan ketaatan masyarakat serta aparatur pemerintah terhadap pelaksanaan nilai-nilai Dinul Islam;
3. Meningkatnya peran ulama terhadap penetapan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan untuk pengefektifan penerapan nilai-nilai Dinul Islam dan mengangkat kembali budaya-budaya Aceh yang Islami.

Penerapan nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam dalam kehidupan keseharian masyarakat Aceh tentu berpotensi memarjinalkan dan mengekslusi kelompok minoritas agama di Aceh. Hal ini berpotensi terjadi karena kelompok minoritas agama tidak masuk dalam ruang lingkup pengaturan qanun, termasuk subyek yang dilekati hak atas perlindungan. Kedua, oleh karena mereka kelompok minoritas agama, aspirasi dan partisipasi politik kelompok ini berpotensi tidak diperhitungkan dalam penyusunan kebijakan publik. Selain itu, qanun merupakan produk kontestasi kepentingan sehingga kepentingan mayoritas dan otoritas yang berkuasa yang akan dijadikan sebagai standar norma.

Menurut F. Budi Hardiman fenomena penormaan yang didasari ajaran agama tertentu memperlihatkan semakin menguatnya aspirasi-aspirasi religio-politis yang menghendaki bangunan negara sebagai suatu ethnos, bukan demos. Negara yang dilandasi spirit ethnos mendasari hubungan-hubungan primordial yang ditentukan oleh sistem kepercayaan atau nilai-nilai kultural yang sama. Sementara demos adalah hubungan-hubungan politis yang ditentukan oleh hukum yang disepakati semua pihak. [130] Perjumpaan kedua kepentingan ini, tentu akan semakin berdampak negatif terhadap perlindungan kelompok perempuan, termasuk perempuan dari

[130] F. Budi Hardiman, op.cit, hlm. 37.

kelompok minoritas agama, apabila penafsiran ulama terhadap nilai-nilai Dinul Islam dilandasi dengan penafsiran yang patriarkhi.

Situasi ini tergambarkan dari respon Pemerintah Aceh terhadap keberadaan kelompok-kelompok minoritas agama (non-Muslim) yang memilih untuk tidak menetapkan program khusus dan alokasi anggaran yang ditujukan bagi kepentingan mereka. Hal ini dilandasi rasionalitas bahwa program-program yang sudah ada ditujukan untuk seluruh masyarakat tanpa membeda-bedakan latar belakang setiap penduduk Aceh. Padahal perlindungan terhadap kelompok minoritas agama merupakan upaya untuk tidak menegaskan eksistensi mereka. Situasi yang menunjukkan urgensi perlindungan terhadap kelompok minoritas agama disampaikan oleh Pendeta Hermanius. Pendeta Hermanius menyatakan bahwa terkadang ada beberapa jemaat yang menggunakan kerudung ketika mengunjungi kantor-kantor birokrasi, seperti misalnya untuk mengurus akta atau perizinan. Hal ini dilakukan karena menggunakan kerudung di kantor birokrasi lebih nyaman bagi mereka dan mempercepat urusan. Adaptasi yang dilakukan oleh kelompok minoritas merupakan cara untuk membaur.

Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan dengan visi Aceh yang berkeadilan. Oleh karena visi Aceh yang berkeadilan ini semestinya diterjemahkan berdasarkan konsep keadilan transformasional. Keadilan ini berpijak pada premis dasar bahwa semua kelompok sosial, etnis atau religius memiliki status yang setara dan hak komunikasi yang sama dalam demokrasi.[131]

b. Penerjemahan dan Pemaknaan RPJMD dalam Konteks Multikulturalisme di Provinsi Yogyakarta

Munculnya berbagai fenomena kekerasan selama 3 tahun terakhir di Yogyakarta menunjukkan kemajemukan kehidupan masyarakat tidak dikelola secara baik oleh negara, khususnya Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Di samping ketidakmampuan untuk mengelola kemajemukan tersebut, ketidaksiapan sebagian kelompok masyarakat dalam menerima pelbagai perbedaan dengan menyikapinya melalui berbagai tindak kekerasan juga menjadi faktor yang berkontribusi

[131] F. Budi Hardiman, ibid, hlm.44.

terhadap peristiwa kekerasan tersebut. Kekerasan atas nama agama ternyata telah menjadi ancaman nyata bagi Yogyakarta yang dikenal sebagai kota multikultur.

Sejarah kekerasan atas nama agama terhadap kelompok minoritas yang terjadi pada 3 tahun terakhir ini di Yogyakarta menurut pengamatan Julius Felicianus (Katholik), Korban Penyerangan Saat Ibadat Rosario, Sleman, dapat ditelusuri jejaknya setelah reformasi tahun 1998. Selama bermukim di Yogyakarta sejak tahun 1980 sampai sebelum era reformasi, ia tidak pernah menjumpai kekerasan atas nama agama terjadi di Yogyakarta.[132] Pandangan senada juga dinyatakan oleh Wisnu Wishnu Adji, seorang penganut paham Syiah bahwa kekerasan atas nama agama di Yogyakarta gejala laten kekerasan sudah dirasakan pasca reformasi 1998.[133] Penekan yang sama juga dinyatakan oleh Zainal Abidin Bagir yang melihat kondisi keberagaman di Yogyakarta dalam tiga tahun terakhir ini mengkhawatirkan. Zainal mengidentifikasi peristiwa intoleransi seperti penyerangan terhadap umat Syiah yang tengah menggelar pengajian (2014); penyerangan terhadap Julius dan jemaat Katholik yang sedang ibadat rosario (2014); mandeknya izin pendirian sebuah gereja di Gunung Kidul (2015); hingga yang terbaru, pelarangan sepihak ormas Islam fundamentalis Forum Jihad Indonesia (FJI), terhadap siswa Nasrani yang hendak menggelar camping dan retreat di Sleman (2015).[134]

Kekerasan atas nama agama di Yogyakarta terjadi karena beberapa faktor penyebab. Menurut penilaian Zainal faktor utama yang menjadi latar belakang adalah lemahnya fungsi kontrol dari aparat penegak hukum di DIY. Penegakan hukum yang lemah ini merupakan sebagai salah satu bentuk pembiaran dari Pemerintah yang akan menyemai bibit-bibit intoleransi. *Kedua*, di sisi lain peran Sultan sebagai simbol multikulturalisme DIY juga patut dipertanyakan akhir-akhir ini. Tiga tahun yang lalu, komitmen Sultan dinilai banyak kalangan masih cukup baik. Namun belakangan ini, komitmen Sultan tampak menurun, terbukti peristiwa-peristiwa kekerasan dan intolerenasi

---

[132] Hasil wawancara dengan Julius Felicianus, Direktur Galang Press, tanggal 22 Juni 2015.

[133] Hasil wawancara dengan Wishnu Adji, tanggal 20 Juni 2015.

[134] Hasil wawancara melalui surel dengan Zainal Abidin Bagir, Zainal Bidin Bagir, Staf Pengajar CRCS UGM, Pegiat Isu Keberagaman.

yang banyak terjadi di DIY kurang direspons. Padahal sebetulnya hal yang perlu dilakukan Sultan hanya menunjukkan komitmen politik berupa pernyataan resmi menyikapi setiap peristiwa tersebut. Pernyataan resmi yang dinyatakan oleh Sultan pasti akan diterjemahkan dalam wujud penjagaan dan pejaminan keberagaman yang lebih baik oleh birokrasi dan aparat penegak hukum. [135]

Komitmen politik Gubernur untuk merespon fenomena kekerasan atas nama agama di Yogyakarta menjadi alasan ontologi bagi Gubernur untuk mengeluarkan kebijakan untuk mengelola Yogyakarta yang multikultural. Hal ini sesuai dengan pandangan yang dinyatakan oleh Zainal Abidin Bagir, yang menyatakan salah satu unsur terpenting ide pluralisme kewargaan[136] adalah kebijakan negara, baik pada tingkat pusat atau lokal, yang meliputi konstitusi, undang-undang, dan regulasi-regulasi lain maupun konsensus sosial di tingkat masyarakat untuk merespon perbedaan dan menyelesaikan gesekan-gesekan antarkomunitas yang miscaya timbul akibat perbedaan-perbedaan di antara mereka. [137]

Salah satu instrumen yang dapat dipergunakan untuk melihat respon Pemerintah Daerah Yogyakarta untuk mengelola isu multikultural Yogyakarta adalah dokumen RPJMD Tahun 2012-2017 Yogyakarta. Dokumen ini selain menjabarkan visi, misi, dan program kepala daerah dengan berpedoman kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) serta memperhatikan RPJM Nasional, dokumen ini juga menjabarkan Visi dan Misi Gubernur.

Visi dari RPJPD adalah "Daerah Istimewa Yogyakarta pada Tahun 2025 sebagai Pusat Pendidikan, Budaya dan Daerah Tujuan Wisata Terkemuka di Asia Tenggara dalam lingkungan Masyarakat yang

---

[135] *Ibid*.
[136] Istilah "pluralisme kewargaan" lebih menekankan pada sistem politik atau tata kelola yang mengakui, menghargai, dan mengakomodasi keragaman sampai tingkat tertentu. Istilah ini dapat dikontraskan dengan pluralisme teologis yang terkait dengan sikap (individu) terhadap klaim kebenaran agamaagama yang berbeda atau bahkan bertentangan, ataupun pandangan mengenai keselamatan para pemeluknya. Lihat Zainal Abidin Bagir, *Memetakan Masalah dan Advokasi untuk Keragaman Agama*, dalam Robert W. Hefner dan Ihsan Ali-Fauzi, *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi,* Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2014, hlm. 3.
[137] Zainal Abidin Bagir, *ibid*.

Maju, Mandiri dan Sejahtera". Untuk mewujudkan visi tersebut, maka ditempuh melalui empat misi pembangunan daerah sebagai berikut:[138]

1. Mewujudkan pendidikan berkualitas, berdaya saing, dan akuntabel yang didukung oleh sumberdaya pendidikan yang handal.
2. Mewujudkan budaya adiluhung yang didukung dengan konsep, pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya secara berkesinambungan.
3. Mewujudkan kepariwisataan yang kreatif dan inovatif.
4. Mewujudkan sosiokultural dan sosioekonomi yang inovatif, berbasis pada kearifan budaya lokal, ilmu pengetahuan dan teknologi bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan rakyat.

RPJMD tahun 2012-2017 berada pada transisi ditahapan lima tahun kedua (2010-2014) dan ketiga (2015-2019) dalam tata waktu RPJPD DIY. Penekanan pada lima tahun kedua adalah pada pembangunan fasilitas-fasilitas pendukung utama keunggulan daerah yang memiliki daya dukung berantai positif untuk mendorong kemajuan daerah dan melanjutkan pembangunan kompetensi SDM yang berdaya saing unggul secara lebih luas serta menggerakkan potensi ekonomi dan industri unggulan. Lima tahun ketiga mempunyai penekanan pada pendayagunaan kapasitas keunggulan daerah melalui pengerahan SDM dan fasilitas-fasilitas utama pendukung keunggulan daerah, akselerasi usaha ekonomi dan industri unggulan, serta penguatan jejaring untuk meningkatkan daya saing keunggulan daerah. Berdasarkan atas kedua penekanan dalam dua kurun waktu tersebut, secara sederhana didapati terdapat *key word* yang utama, yaitu pada pembangunan failitas pendukung utama dan pendayagunaan SDM untuk mengembangkan keunggulan daerah untuk memperkuat daya saing.[139]

Sementara visi Pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMD 2012-2017 yaitu: "Daerah Istimewa Yogyakarta Yang Lebih Berkarakter, Berbudaya, Maju, Mandiridan Sejahtera Menyongsong Peradaban

[138] Lihat Dokumen RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 – 2017.
[139] *Ibid*.

Baru".[140] Visi ini kemudian dijabarkan lebih jauh melalui misi-misi berikut ini:[141]

1. Membangun peradaban yang berbasis nilai-nilai kemanusiaan;
2. Menguatkan perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif;
3. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik;
4. Memantapkan prasarana dan sarana daerah.

RPJMD Tahun 2012-2017 didasari dari ide visi, isi dan program Calon Gubernur DIY Tahun 2012-2017 yang disampaikan dalam Sidang Paripurna DPRD DIY pada tanggal 21 September 2012 dengan tema "Yogyakarta Menyongsong Peradaban Baru". Visi Gubernur merupakan pernyataan cita-cita luhur yang mengedepankan basis budaya dalam pembangunan Yogyakarta. Basis budaya unggul masa lalu yang kuat, tetapi tetap eksis dan lestari melalui internalisasi nilai-nilai kearifan lokal dan memperkokoh identitas dan karakter Daerah Istimewa Yogyakarta.[142]

---

[140] Yogyakarta yang lebih berkarakter dimaknai sebagai kondisi masyarakat yang lebih memiliki kualitas moral tertentu yang positif, memanusiakan manusia sehingga mampu membangun kehidupan yang bermanfaat bagi dirinya dan bagi orang lain. Yogyakarta yang berbudaya dimaknai sebagai kondisi dimana budaya lokal mampu menyerap unsur-unsur budaya asing, serta mampu memperkokoh budaya lokal, yang kemudian juga mampu menambah daya tahan serta mengembangkan identitas budaya masyarakat setempat dengan kearifan lokal (*local wisdom*) dan keunggulan lokal (*local genius).* Yogyakarta yang maju dimaknai sebagai peningkatan kualitas kehidupan masyarakat secara lebih merata. Yogyakarta yang mandiri adalah kondisi masyarakat yang mampu memenuhi kebutuhannya(*self-help*), mampu mengambil keputusan dan tindakan dalam penanganan masalahnya, mampu merespon dan berkontribusi terhadap upaya pembangunan dan tantangan zaman secara otonom dengan mengandalkan potensi dan sumberdaya yang dimiliki. Masyarakat Mandiri juga ditandai dengan *civil society* yang kuat, agar mampu menjalankan sebagai jembatan antara rakyat dengan negara. *Civil society* yang mampu mencegah otoritas negara tidak memasuki domain *society* secara berlebihan, dan yang mampu menjalankan peran sebagai suplemen dan komplemen dari negara. Yogyakarta yang sejahtera dimaknai sebagai kondisi masyarakat yang relatif terpenuhi kebutuhan hidupnya baik spiritual maupun material secara layak dan berkeadilan sesuai dengan perannya dalam kehidupan. Sedangkan Menyongsong Peradaban Baru dimaknai sebagai awal dimulainya harmonisasi hubungan dan tata laku antar-sesama rakyat, antara warga masyarakat dengan lingkungannya, dan antara insan dengan Tuhan Yang Maha Pencipta, serta kebangkitan kembali kebudayaan yang maju, tinggi dan halus, serta adiluhung. Lihat Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 – 2017.

[141] Lihat Dokumen RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 – 2017.

[142] Lihat Dokumen RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 – 2017.

Sumber: Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 - 2017

Apabila melihat visi dalam RPJMD dan visi Gubernur DIY, maka visi yang dibangun dengan mengedepankan basis budaya sesuai dengan situasi Yogyakarta yang multikultural. Hal ini kemudian diperkuat melalui misi membangun peradaban yang berbasis nilai-nilai kemanusiaan. Namun demikian, melihat pemaknaan dan penerjemahan misi membangun peradaban yang berbasis nilai-nilai kemanusian, maka upaya untuk mengelola Yogyakarta yang multikultur tetap berpotensi akan mendapatkan ancaman, apabila negara tidak hadir dengan kebijakan dengan arah yang jelas untuk mengelola Yogyakarta yang multikultural, termasuk menguatkan peran Sri Sultan Hamengkubuwono X sebagai symbol multikulturalisme. Penguatan kapasitas aparatur negara untuk membangun politik multikultural juga harus dikaitkan dengan pelaksanaan misi Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Ketidakhadiran ini dapat terbaca dari pemaknaan dan penerjemahan misi membangun peradaban yang berbasis nilai-nilai kemanusiaan, tersebut:[143]

1. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat;
2. Mengembangkan pendidikan yang berkarakter yang didukung dengan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya;
3. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi;
4. Menjunjung tinggi nilai-nilai budaya untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia;
5. Mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban yang bermartabat, meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa;
6. Mendorong peningkatan derajat kesehatan seluruh masyarakat, serta meningkatkan kualitas kehidupan manusia secara paripurna, yakni memenuhi kebutuhan manusia yang terentang mulai dari kebutuhan fisik sampai sosial.

Penerjemahan ini kemudian dijabarkan melalui strategi yang ditempuh untuk mencapai misi membangun peradaban yang berbasis nilai-nilai kemanusiaan, yaitu:[144]

1. Memperkuat dan memperluas jejaring dan kerjasama dengan semua pihak dalam mengelola dan melestarikan aset budaya secara berkesinambungan;
2. Mengembangkan kerjasama dan jejaring dengan pendidikan tinggi, lembaga-lembaga riset, dunia usaha dan pemerintah untuk mewujudkan kemandirian masyarakat;
3. Perluasan akses pendidikan dasar sampai pendidikan menengah termasuk akses pembiayaan bagi penduduk miskin;
4. Meningkatkan kapasitas lembaga pendidikan dalam mengembangkan proses belajar mengajar berbasis multikultur dan nilai-nilai budaya luhur;

---

[143] *Ibid*.
[144] *Ibid*.

5. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat secara adil dan merata, agar hidup dalam lingkungan sehat, serta berperilaku hidup bersih dan sehat.

Penerjamahan dan pemaknaan di atas belum sesuai dengan bangunan ide pluralisme kewargaan yakni suatu ide mengenai pengelolaan keragaman agama dengan adanya dua karakternya yang saling terkait, yaitu hadirnya agama di ruang publik dan dalam ruang publik yang satu, ada beragam agama yang muncul. Masalah-masalah yang muncul bisa terkait dengan hubungan antara suatu komunitas agama dengan negara, ataupun antakomunitas agama.[145] Kehadiran agama dalam ruang publik mensyaratkan kehadiran agama melalui politik multikultural. Politik multikultural yang bersandar pada komunitas budaya sebagai subjek serupa yang setara. Politik multikultural semestinya ditempatkan sebagai bagian dari bangunan politik demokrasi yang mengakui kelompok atau komunitas budaya sebagai subjek legal dan moral.Politik multikultural tidak sekadar mengakui kesamaan legal atau moral orang per orang melainkan hak orang untuk berbeda dalam mengaksentuasi identitas kulturalnya. Dari sisi respon normatif, maka multikultiralisme dapat dikategorikan sebagai politik pengakuan dan perlindungan (*politics of recognition and protection*). Ketiadaan pengakuan berimplikasi terhadap penegasian proteksi dan sekaligus berarti lampu hijau bagi kekerasan terhadap minoritas.[146] Hal ini juga disampaikan oleh Wishnu Adji, yang menginginkan agar Pemerintah Daerah Yogyakarta mengakui keberadaan Kelompok Syiah dan tidak mengeluarkan pernyataan yang menyebutkan Kelompok Syiah sebagai kelompok sesat.[147]

Dalam konteks perlindungan terhadap kelompok minoritas melalui jalur budaya, rancangan Perdais[148] juga belum mengatur bagaimana

---

[145] Zainal Abidin Bagir, *op.cit.,* hlm. 6.

[146] Donny Gahral Adian dalam *Kekeliruan Politik Multikultural Kita,* dalam Maarif Institute, *Kekerasan dan Rapuhnya Politik Multikultural Negara,* Maarif Vol. 5, No. 2 Desember 2010, hlm. 14.

[147] Hasil wawancara dengan Wishnu Adji.

[148] Keistimewaan Yogyakarta mendapatkan pengakuan secara legal berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan tersebut diberikan kepada Yogyakarta untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa bagi Yogyakarta dinyatakan dalam angka 3, yakni wewenang tambahan tertentu yang dimiliki Yogyakarta, meliputi: (1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil Gubernur; (2) Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa

budaya dapat menjamin terhadap pengakuan identitas kelompok minoritas, termasuk ritus-ritus ekspresi keberagamaannya sebagai bagian dari budaya multikultur Yogyakarta. Rancangan perdais lebih menitikberatkan perlindungan terhadap sistem budaya yang berpusat pada keraton Yogyakarta, yakni falsafah Kasultanan dan Kadipaten, serta luar Kasultanan dan Kadipaten. *Kedua*, rencana perdais keliru memberikan makna sistem sosial karena direduksi pada ruang lingkup ekspresi budaya seperti upacara adat dan tradisi; kesenian; bahasa dan sastra Jawa; busana; teknologi; arsitektur; dan kuliner. Perdais menjadi strategis untuk memperkuat identitas keyogyakartaan yang multikultur. Dalam kaitan ini, apabila Yogyakarta tidak memberikan pengakuan identitas kelompok minoritas sebagai elemen pembentuk budaya Yogyakarta, maka Yogyakarta telah gagal memaknai situasi multikultur Yogyakarta yang sudah menjadi keniscayaan. Kegagalan untuk melaksanakan politik multikulural ditandai dengan kegagalan untuk mengenali komunitas budaya sebagai subjek legal dan moral sehingga proteksi individu dianggap mencukupi sebagai proteksi kelompok.

Pengadopsian spirit multikulturalisme ke dalam kebijakan menjadi sangat strategis karena selama ini pemerintah dalam banyak insiden dianggap abai dan justru menjadi bagian dari masalah itu sendiri. Ketiadaan instrumen keamanan yang memadai bagi perlindungan korban kekerasan, regulasi yang bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama , tindakan menempatkan aktor kekerasan dalam konflik tidak secara tepat, kontradiksi antara induk perundang-undangan (UUD 1945) dengan regulasi turunannya.[149]

Kedua, misi tersebut tidak disinergikan dengan upaya peningkatan kesadaran atau pendidikan public dengan menekankan pada pengubahan sikap individu atau kelompok terhadap kelompok yang lain dengan *argumen tekstual keagamaan* untuk menumbuhkan sikap yang lebih inklusif terhadap *the religious other,* baik antar maupun

---

Yogyakarta; (3) Kebudayaan; (4) Pertanahan; dan (5) Tata ruang. Selanjutnya, keistimewaan Yogyakarta dalam kelima kewenangan istimewa tersebut akan diatur lebih lanjut melalui peraturan daerah istimewa (Perdais).

[149] Mohamad Miqdad, Intervensi Perdamaian dalam Konflik Agama: Advokasi dan Fasilitasi, dalam Samsu Rizal Panggabean, et.al., Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Refleksi atas Beberapa Pendekatan Advokasi, Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2014, hlm. 29.

intraagama.[150] Peningkatan kesadaran ini perlu diterjemahkan dalam penerjemahan dan pemaknaan misi termasuk strategi pelaksanaan misi melalui program yang bersifat khusus untuk menopang dan memperkuat multikulturalitas dan pluralitas Yogyakarta. Namun demikian, belum ada program khusus yang dirancang untuk peningkatkan kesadaran atau pendidikan public untuk menumbuhkan penghormatan terhadap perbedaan ekspresi keberagamaan. Hal ini ditunjukkan dengan belum ada materi khusus tentang HAM, termasuk multikultural dalam kurikulum. Selama ini materi ini terintegrasi dengan mata pelajaran yang ada. Seperti kerukunan beragama, dapat dijumpai pada mata pelajarab PKn.[151] Pandangan serupa juga dinyatakan oleh Kepala Bagian Perencanaan, Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga DIY bahwa muatan kurikulum lokal mengenai multikultural tidak ada, namun praktik multikultural sudah dilaksanakan di sekolah-sekolah karena sudah menjadi kebijakan.[152] Ketiadaan program khusus untuk memperkuat multikultural juga dinyatakan oleh Kepala Bappeda DIY. Menurutnya Kanwil Agama yang akan memfasilitasi dialog antar agama ketika mencuat isu intoleransi.[153] Ketiadaan dukungan kebijakan khusus dalam penanganan konflik di Yogyakarta juga dapat dilihat dari kurangnya dukungan anggaran untuk meningkatkan efektivitas mekanisme penyelesaian sengketa yang selama ini menjadi media penyelesaiakn sengketa bernuansa agama. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang selama ini mewadahi musyawarah antar pimpinan umat beragama yang dibentuk di tingkat Provinsi atau Kabupaten /Kota di DIY. *Kedua,* Forum Persaudaraan Umat Beragama (FPUB) yang dibentuk atas inisiatif masyarakat oleh KH Abdul Muhaimin. Namun demikian forum ini dalam menjalani aktivitasnya terkendala alokasi anggaran dan sumber daya manusia untuk mengelola mekanisme tersebut untuk menyelesaikan konflik yang terjadi.[154]

---

[150] Zainal Abidin Bagir, *op.cit.*

[151] Hasil wawancara dengan Bardan Usman, Kepala Bidang Pendidikan Agama Kanwil Agama DIY.

[152] Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Perencanaan Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga.

[153] Hasil wawancara dengan Taviv Agus, Kepala Bappeda DIY.

[154] Hasil wawancara dengan Agung Supri, Kepala Kesbanglinmas DIY.

Ketiga, terkait dengan aspek penguatan birokrasi untuk menerjemahkan politik multikultural ke dalam dokumen kebijakan pembangunan berpotensi terkendala karena belum ada pendidikan dan latihan mengenai hak asasi manusia, termasuk multikultural. Situasi ini tentu berimplikasi terhadap kapasitas dan komptensi birokrasi dalam menerjemahkan pentingnya pengakuan dan perlindungan terhadap setiap kelompok yang saling berbeda dalam agenda pembangunan Yogyakarta.[155] Dalam kaitan ini pula, untuk merespon *Yogya City of Tolerance*, tidak perlu dikembangkan kelembagaan khusus dalam birokrasi karena menyesuaikan dengan lembaga yang sudah ada di DIY.[156]

Keempat, dokumen RPJMD juga belum menempatkan isu kekerasan berbasis agama dalam konteks yang lebih luas, bukan sekedar adanya relasi mayoritas antara minoritas yang dilakukan oleh oknum tertentu. Kasus kekerasan atas nama agama terhadap kelompok minoritas di Yogyakarta harus dilihat dari dimensi (aspek) politik, ekonomi, dan sosial budaya. Kekerasan atas nama agama di Yogyakarta menurut Julius Felicianus,[157] lebih dilatarbelakangi kepentingan politik bukan disebabkan karena permasalahan agama.

c. Penerjemahan dan Pemaknaan RPJMD dalam Upaya Pemberantasan Perdagangan Orang Melalui Penghapusan Kemiskinan di Provinsi NTT

Jumlah penduduk miskin Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) mencapai jumlah 991.880 jiwa dari total 5,03 juta penduduk NTT (19,60%). Persentase ini jelas lebih tinggi jika dibandingkan total penduduk miskin di tingkat nasional yang hanya mencapai angka 10,96% pada bulan September 2014. Situasi kemiskinan ini merupakan rasionalitas bagi Pemerintah Daerah Provinsi NTT menjadikan penghapusan kemiskinan sebagai permasahan utama yang harus direspon melalui perencanaan agenda pembangunan.

---

[155] Ketiadaan program peningkatan kapasitas terhadap aparatur pemerintah Daerah mengenai hak asasi manusia, termasuk pengakuan dan perlindungan terhadap kelompok minoritas disampaikan oleh Kepala Bidang Perencanaan Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga, Kepala Kesbanglinmas, Kepala Bidang Pendidikan Agama Kanwil Agama, dan Kabid Bina Mental dan Spiritual Biro Kesra Setda DIY.

[156] Hasil wawancara dengan Kabid Bina Mental dan Spiritual Biro Kesra Setda DIY.

[157] Hasil wawancara dengan Julius Felicianus, Direktur Galang Press.

Kemiskinan di NTT juga menjadi salah satu faktor yang berkontribusi atau berkorelasi terhadap terjadi kekerasan terhadap perempuan, termasuk perdagangan orang *(human trafficking).* NTT merupakan provinsi di Indonesia dengan jumlah kasus *human trafficking* tertinggi. Kasus-kasus *human trafficking* yang terjadi di Indonesia didominasi oleh korban yang berasal dari NTT. Situasi ini yang menjadi dasar pertimbangan bagi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Provinsi NTT untuk menetapkan program pemberantasan *human trafficking* sebagai prioritas program.

Pada dasarnya dua masalah yang sangat berkenaan dengan *human trafficking*, khususnya perdagangan perempuan dan anak, adalah konstruksi sosial tentang perempuan dan anak, dan kedua adalah masalah perekonomian khususnya dalam negara-negara berkembang.[158] Pada titik ini, semestinya program penghapusan kemiskinan menjadi dan penghapusan praktik-praktik kultural yang disriminatif terhadap perempuan[159] sebagai strategi bagi Pemerintah Daerah untuk merespon permasalahan *human trafficking* di NTT.

Dalam konteks, penghapusan kemiskinan Pelapor Khusus mengenai Kemiskinan Ekstrem dan Hak Asasi Manusia, Magdalena Sepúlveda Carmona, menjelaskan bahwa kebijakan negara merupakan faktor yang sangat esensial dalam perdebatan terkait hak asasi manusia dan kemiskinan.[160] Kemisikan diakui sebagai suatu kondisi manusia yang bersifat kompleks yang ditandai dengan deprivasi yang bersifat kronis dan berkelanjutan terhadap sumber daya kemampuan, pilihan, kebutuhan atas keamanan dan kekuasaan untuk menikmati standar kehidupan yang layak dan hak ekonomi, sipil, budaya, politik, dan hak sosial lainnya. Kemiskinan bukanlah pilihan yang otonom, namun

---

[158] Harkristuti Harkrisnowo, Laporan Perdagangan Manusia di Indonesia, Sentra HAM UI, 2003, hlm.9.

[159] Menurut Johana Debora Imelda faktor yang melatarbelakangi perdagangan manusia khususnya perempuan antara lain: kemiskinan, tingkat pendidikan yang rendah sehingga mudah percaya pada orang lain dan tak mampu melawan akibat ketidaktahuan, serta menikah di usia muda. Lihat Harkristuti Harkrisnowo, ibid, hlm. 66.

[160] Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menyatakan pandangan senada bahwa kebijakan anti-kemiskinan dalam lingkungan kehidupan orang miskin akan lebih efektif, berkesinambungan, inklusif, justisiablitas, dan bermakna apabila didasari pada instrument hak asasi manusia internasional. Lihat Paul Hunt, Manfred Nowak dan Siddiq Osmani, Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework, United Nations, 2004, hlm.2.

lebih dikarenakan situasi yang multidimensi yang mengakibatkan seseorang mengalami kesulitan, bahkan tidak mungkin untuk keluar dari belenggu kemiskinan tanpa adanya bantuan.[161] Dengan kata lain, kemiskinan seseorang adalah situasi penegasian terhadap hak asasi manusia sebab situasi tersebut menghambat kebebasan manusia, merusak martabat manusia, dan berimplikasi terhadap diskriminasi dan ketidakadilan.[162]

Mengacu pada pendekatan kapabilitas *(capability approach*) kemiskinan didefinisikan sebagai ketiadaan atau ketidaklayakan pemenuhan dari kebebasan dasar tertentu, seperti bebas dari kelaparan, penyakit, buta huruf, dan lain sebagainya. Kebebasan di sini dimaknai dalam arti yang luas, yang meliputi kebebasan baik positif maupun negatif. Rasionalitas mengapa konsepsi mengenai kemiskinan difokuskan pada kebebasan dasar karena hal ini merupakan pengakuan adanya nilai-nilai dasar untuk martabat manusia yang minimal. Namun demikian perhatian terhadap martabat manusia juga menjadi motivasi penerapan pendekatan berbasis hak yang berpijak pada pistulat bahwa manusia memiliki hak yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan ini.[163]

Berdasarkan pendekatan berbasis hak, maka upaya penghapusan kemiskinan harus berpijak pada pilar berikut ini:[164]

1. Penghapusan kemiskinan harus diarahkan pada upaya memampukan dan memberdayakan orang miskin tersebut;
2. Pengakuan secara eksplisit terhadap kerangka normatif instrumen internasional dan instrument nasional hak asasi manusia;
3. Pengembangan konsensus untuk menempatkan akuntabilitas sebagai titik sentral dari upaya menetapkan strategi penghapusan kemiskinan;
4. Penghapusan kemiskinan tidak didasari pola dan perlakuan isolasi, alienasi, diskriminasi, dan ketidakseteraan;

---

[161] Irene I. Hadiprayitno*, Poverty,* dalam Stephen Marks, et.al., hlm. 137.

[162] Selim Jahan, Human Rights-Based Approach to Poverty Reduction – Analytical Linkages, Practical Work and UNDP, tanpa tahun.

[163] Paul Hunt, Manfred Nowak dan Siddiq Osmani, *op.cit*., hlm. 9.

[164] *Ibid*., hlm. 13-19.

5. Penghapusan kemiskinan mensyaratkan partisipasi aktif dan akses informasi, baik dalam perumusan, pelaksanaan, maupun pengawasan.

Program penghapusan kemiskinan semestinya juga dibingkai dalam upaya merealisasikan hak atas pembangunan sebagai hak payung fokus pada 2 karakteristik, yaitu distribusi yang adil atas keuntungan atau kemanfaatan pembangunan dan partisipasi.[165] Lebih jauh, penghapusan kemiskinan dalam kerangka hak asasi manusia semestinya memampukan orang miskin untuk mengklaim hak-hakn apabila dilanggar. Di samping itu, mereka juga dapat mengidentifikasi pengemban kewajiban yang seharusnya bertanggung jawab untuk memenuhi hak-haknya.[166]

Agenda pembangunan di NTT yang telah dituangkan dalam RPJMD tahun 2013-2018 dapat dipergunakan sebagai unit analisis untuk melihat apakah perencanaan pembangunan tersebut difokuskan pada upaya membongkar akar permasalahan yang menjadi penyebab tingginya kasus *trafficking*, yakni kemiskinan yang membelenggu masyarakat NTT. Visi provinsi NTT seperti yang tercantum dalam RPJMD adalah "Terwujudnya masyarakat NTT yang berkualitas, sejahtera dan demokratis dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia".[167] Untuk mewujudkan visi pembangunan ini, maka Pemprov NTT menetapkan "8 misi pembangunan" yang akan menjadi acuan dalam penyiapan kerangka keja agenda pembangunan. Kedelapan misi tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.[168]

Misi	Uraian
Misi 1	Meningkatkan pelayanan pendidikan dalam rangka terwujudnya mutu pendidikan, kepemudaan dan keolahragaan yang berdaya saing
Misi 2	Meningkatkan derajat dan kualitas kesehatan masyarakat melalui pelayanan yang dapat dijangkau seluruh masyarakat

[165] Irene I. Hadiprayitno, loc.cit.
[166] Selim Jahan, op.cit, hlm. 2.
[167] Bappeda 'Profil NTT', *Op.Cit.*, Bab 1, hal.1-2.
[168] Perda No.1 Tahun 2014, *Op.Cit.*, Pasal 5(2).

Misi 3	Memberdayakan ekonomi rakyat dan mengembangkan ekonomi kepariwisataan dengan mendorong pelaku ekonomi untuk mampu memanfaatkan keunggulan potensi lokal
Misi 4	Pembenahan sistem hukum dan reformasi birokrasi daerah
Misi 5	Mempercepat pembangunan infrastruktur yang berbasis tata ruang dan lingkungan hidup
Misi 6	Meningkatkan kualitas kehidupan keluarga, pemberdayaan perempuan, serta perlindungan dan kesejahteraan anak
Misi 7	Mempercepat pembangunan Kelautan dan Perikanan
Misi 8	Mempercepat penanggulangan kemiskinan, bencana dan pengembangan kawasan perbatasan

Sumber: Diolah dari Perda NTT No.1 Tahun 2014 tentang RPJMD NTT Tahun 2013-2018

Secara normatif dari kedelapan misi RPJMD ini, apabila dilihat dari bingkai hak asasi manusia, maka terdapat beberapa misi yang berkaitan dengan upaya pemberantasan *human trafficking* melalui agenda pembangunan untuk menghapusan kemiskinan, yaitu:

1. Meningkatkan layanan pendidikan (misi 1);
2. Memberdayakan ekonomi rakyat (misi 3);
3. Pemberdayaan perempuan serta perlindungan dan kesejahteraan anak (misi 6); dan
4. Mempercepat penanggulangan kemiskinan (misi 8).

Kasus *human trafficking* merupakan fenomena yang kompleks karena memiliki kaitannya dengan masalah sosial, ekonomi, budaya, dan faktor-faktor lainnya. Beberapa faktor umum terkait dengan kondisi lokal yang menyebabkan penduduk menghendaki untuk bermigrasi untuk mencari kondisi yang lebih baik. Faktor yang melatarbelakangi migrasi disebabkan karena kemiskinan, ketertindasan, kegagalan untuk menjamin penikmatan hak, adanya kesenjangan antara harapan ekonomi atau sosial dengan realita, atau kondisi yang serupa dengan hal-hal tersebut (UNODC, tanpa tahun). Oleh karena itu, pendidikan dan pemberdayaan ekonomi merupakan salah satu strategi untuk

menanggulangi kemiskinan yang menjadi akar permasalahan terjadinya *human trafficking*.

Terkait dengan Misi 1 yang memiliki tujuan untuk meningkatkan mutu dan akses pendidikan pada semua jenjang, RPJMD ini menegaskan 7 sasaran utama yang harus dicapai, yaitu:

1. Meningkatnya rata-rata lama sekolah;
2. Meningkatnya tingkat pendidikan masyarakat;
3. Meningkatnya kualitas dan persentase kelulusan semua jenjang pendidikan;
4. Meningkatnya ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan;
5. Meningkatnya manajemen pengelolaan pendidikan;
6. Meningkatnya pendataan, pengkajian, pelestarian, pembinaan, pemanfaatan, pengembangan, pendokumentasian dan penyebarluasan kebudayaan; dan
7. Meningkatnya mutu dan jangkauan pelayanan Perpustakaan

Selanjutnya, guna mencapai sasaran-sasaran tersebut, pemerintah NTT memiliki beberapa strategi di bidang pendidikan, yakni, penyiapan pendidikan murah;[169] kebijakan Gong Belajar;[170] perluasan akses pendidikan bagi masyarakat; pelaksanaan PLS Kejar (Paket B, C); meningkatkan pemerataan fasilitas pendidikan;[171] meningkatkan kualitas proses belajar mengajar; meningkatnya rasio guru dan murid; peningkatan kompetensi guru (sertifikasi); peningkatan jumlah guru

---

[169] Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (Dispendikbud) NTT menuturkan bahwa di NTT terdapat program Bantuan Siswa Miskin atau mereka sebut dengan Bantuan Siswa Maju (BSM), yang bertujuan untuk meringankan biaya pendidikan bagi anak miskin di NTT, sehingga diharapkan program ini mendukung terlaksananya program wajib belajar 9 tahun (Wajar Dikdas). Program ini juga adalah bagian program nasional yang digagas Kemendikbud, Kemenag dan Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), dan pelaksanaannya diserahkan kepada Dispendikbud NTT.

[170] Lihat Peraturan Gubernur NTT Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Gerakan Gong Belajar (Program ini adalah suatu gerakan/seruan/himbauan moral untuk memotivasi siswa serta menyadarkan orangtua/keluarga dan masyarakat agar lebih aktif melibatkan dirinya bersama sekolah dan pemerintah dengan sebuah terobosan inovatif melalui pengendalian jam belajar anak (Pukul 07.00-13.00 WITA belajar di sekolah dan pukul 17.00-19.00 belajar di rumah atau di tempat penyelenggaraan kegiatan akademik di luar jam sekolah), pemusatan belajar siswa kelas Ujian Nasional, dan pemberian penghargaan kepada guru yang berkinerja istimewa).

[171] Dispendikbud NTT juga selalu menggelontorkan sejumlah dana untuk pembangunan, baik sekolah baru, maupun ruang kelas baru (RKB), seperti diakui Bapak Sinun Petrus Manuk, Kadispendikbud NTT.

berijasah S1;[172] penyebaran guru berdasarkan kebutuhan; penguatan kualitas pengelolaan pendidikan; serta peningkatan mutu dan jangkauan layanan Perpustakaan.

Apabila melihat strategi di bidang pendidikan tersebut, dimensi keadilan gender tidak dijadikan sebagai paradigma penetapan program. Padahal pendidikan merupakan prasyarat dasar untuk dapat menikmati hak asasi manusia yang lain. Artinya, pendidikan dapat menjadi sarana untuk mengubah situasi kemiskinan yang membelenggu seseorang. Namun demikian, apabila dilihat dari strategi program yang disusun tersebut bersifat netral gender dan tidak mempertimbangkan tindakan afirmasi bagi kelompok perempuan yang secara sosial dan kultural menjadi korban diskriminasi dan marjinalisasi, maka fenomena feminisasi kemiskinan akan tetap terjadi di NTT. Padahal perempuan, termasuk anak perempuan merupakan kelompok yang paling rentan menjadi korban *human trafficking*. Dengan kata lain, pereduksian potensi kerentan korban melalui pembangunan ekonomi sosial yang berdimensi keadilan gender menjadi strategi yang penting untuk diterapkan.

Menurut Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, setiap negara wajib mengembangkan langkah yang efektif, baik melalui reformasi legislasi, anggaran, yudisial, maupun tindakan administrasi lainnya untuk menghapus praktik-praktik diskriminasi terhadap perempuan secara *de facto* maupun *de jure.* Deklarasi Beijing tahun 1995 menekankan bahwa pemberdayaan perempuan dan partisipasi merupakan hal yang esensial dalam setiap proses pembangunan. Dalam konteks pemberantasan terhadap *human trafficking*, maka langkah-langkah kebijakan ekonomi dan sosial ditujukan untuk mengatasi akar penyebab *human trafficking* menjadi strategis diterapkan. Langkah-langkah kebijakan ekonomi dan sosial in (UNODC, tanpa tahun) meliputi: (1) Penghapusan terhadap segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan; (2) Pemajuan kemandirian perempuan secara ekonomi; (3) Penyediaan layanan yang layak terhadap pendidikan dan kesehatan; (4) Pencegahan dan penghapusan terhadap segala bentuk kekerasan

---

[172] *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2013-2018*, Bab II, hal.36 (Hingga tahun 2012, tercatat 19% guru SD, 59% guru SMP, 85,6% guru SMA, serta 78,5% guru SMK memiliki sertifikasi S1).

terhadap perempuan; dan (5) Memastikan pemenuhan terhadap layanan hak-hak seksual dan kesehatan reproduksi perempuan.

Saat ini di NTT terdapat program, Anggaran untuk Masyarakat Ekonomi Rendah" atau "Anggaran Menuju Masyarakat Sejahtera" yang disingkat dengan "Anggur Merah." Program Anggur Merah ini bertujuan untuk memberikan alokasi penganggaran bagi pembangunan desa/kelurahan miskin. Desa/kelurahan tersebut akan diberikan dana 250 juta rupiah sebagai dana pembangunan. Program ini merupakan inisiasi dari gubernur yang dikelola oleh Bappeda. Namun demikian, program ini belum jelas apakah pengelolaannya memperhatikan kepentingan kelompok perempuan dan anak yang selama ini termarjinalkan dalam proses pengambilan keputusan. Dengan kata lain, semestinya Pemda NTT mengintegrasikan strategi pencegahan *human trafficking* dengan memprioritas kebijakan yang secara khusus ditujukan kepada perempuan dan anak-anak yang rentan dan berisiko tinggi menjadi korban. Langkah afirmasi ini menjadi strategis dilakukan untuk merealisasikan perlindungan terhadap mereka.

Selanjutnya apabila melihat misi ke-4 yaitu pembenahan sistem hukum dan reformasi birokrasi daerah memiliki keterkaitan dengan penegakan hukum yang menjadi prasyarat utama upaya pemberantasan *trafficking.* Namun demikian, penerjemahannya nampak tidak berkorelasi langsung dengan upaya pemberantasan *human trafficking.* Strategi yang tercantum dalam RPJMD mencakup penanganan kasus di dalam dan luar pengadilan; sosialisasi dan advokasi peraturan perundang-undangan dan inventarisasi masalah-masalah hukum; pengembangan jaringan dokumentasi informasi hukum (JDIH) tingkat provinsi dan pembinaan JDIH kabupaten/kota; dan koordinasi pelaksanaan RANHAM dan perumusan kebijakan hukum. Padahal salah satu penyebab tinggi kasus human trafficking di NTT adalah lemahnya penegakan hukum. Menurut Harkristuti Harkrisnowo lemahnya penegakan hukum terhadap para pelaku disebabkan oleh kurangnya pengetahuan hukum masyarakat dan penegak hukum tentang berbagai peraturan yang mengatur perdagangan perempuan.[173] [ ]

[173] Harkristuti Harkrisnowo, op.cit., hlm. 79.

BAB IV
BIROKRAT SEBAGAI PELAYAN PUBLIK

Corak birokrasi yang ketat prosedur dan anggaran mendapat tantangan dalam pengimplementasian program HAM. Dinamika yang terjadi di tengah kelompok masyarakat tidak dapat dibendung dan dibatasi dengan sekat ruang nomenklatur SKPD. Namun demikian, RANHAM Daerah maupun RPJMD dikembangkan dan disusun tentu dengan basis pengetahuan dan pemahaman mengenai sistem, struktur dan mekanisme standar HAM yang berbahasa universal. Sejumlah indikator pencapaian ditetapkan untuk meminimalisasi adanya celah antara apa yang diamanatkan dengan apa yang diwujudkan.

Keberadaan RANHAM yang telah memasuki generasi IV memperjelas komitmen negara dalam rangka penghormatan, pemenuhan, perlindungan, penegakan, dan pemajuan HAM. Hasil evaluasi pelaksanaan agenda RANHAM terdahulu harus dicermati dengan seksama mengingat problem pelaksanaan RANHAM dinilai sejumlah kalangan hanyalah repetisi kegagalan negara memenuhi HAM warganya yang dibakukan. Satu poin evaluasi terkait pelaksanaan adalah kurang konsistennya lembaga pelaksana RANHAM dalam pelaksanaan program utama dan rencana aksi yang sudah disusun bersama sebelumnya, dengan yang dilakukan, termasuk dalam mengalokasikan sumber daya untuk mendukung pelaksanaan RANHAM tersebut.[174] Hal penting lain terkait peran birokrat dalam meningkatkan efektivitas upaya penghormatan, pemenuhan, perlindungan, penegakan dan pemajuan HAM adalah mewujudkan birokrasi yang efektif, yang minim struktur akan tetapi kaya fungsi guna penyederhanaan terhadap institusi pelaksana RANHAM, sekaligus menguatkan mekanisme koordinasi di antara lembaga/institusi pelaksana RANHAM di pusat dan daerah.[175]

---

[174] Lampiran Peraturan Presiden RI Nomor 75 Tahun 2015 tentang RANHAM 2015-2019.
[175] *Ibid.*

Sejumlah instrumen untuk menilai keseriusan pemda mengimplementasi HAM juga telah dikeluarkan misalnya Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2013 tentang Kriteria Kabupaten/Kota Peduli HAM. Data kriteria meliputi a)hak hidup, b)hak mengembangkan diri, c)hak atas kesejahteraan d)hak atas rasa aman, dan e)hak perempuan.[176] Cara penilaian tergantung dari jumlah nilai yang diperoleh yang skala angkanya ditentukan per bidang data kriteria. Permenhukham ini melengkapi media refleksi pelaksanaan program lainnya yang mengafirmasi gerak birokrasi yang efektif, efisien dan terukur.

Uraian berikut adalah potret kinerja birokrasi dalam mengimplementasi agenda pemenuhan HAM di wilayah penelitian. Beragam kendala dan tantangan dalam upaya mewujudkan amanat program dihadapi birokrat, dijawab dengan beragam strategi.

A. Implementasi Program Hak Asasi Manusia di Provinsi Aceh

"Adat Bak Po Teumeureuhom, Hukom Bak Syiah Kuala,
Qanun Bak Putroe Phang, Reusam Bak Laksamana"
(peribahasa Aceh)

Budaya Aceh memiliki kearifan di bidang pemerintahan di mana kekuasaan Pemerintahan tertinggi dilaksanakan oleh Sultan, hukum diserahkan kepada Ulama sedangkan adat-istiadat sepenuhnya berada di bawah permaisuri serta kekuatan militer menjadi tanggungjawab panglima seperti yang diungkapkan dalam Hadih Maja di atas.

[176] Hak hidup meliputi 1) Jumlah kematian ibu 2) jumlah kematian bayi 3) tutupan vegetasi pada kawasan berfungsi lindung. Hak mengembangkan diri meliputi 1) persentase anak usia 7-12 tahun yang belum memperoleh pendidikan tingkat SD 2) persentase anak usia 13-15 tahun yang belum memperoleh pendidikan tingkat SMP 3) persentase anak berkebutuhan khusus yang memperoleh pendidikan 4) persentase penyandang buta aksara. Hak atas kesejahteraan meliputi 1) penyediaan air bersih untuk kebutuhan penduduk 2) persentase keluarga berpenghasilan rendah yang tidak memiliki rumah 3) persentase rumah tidak layak huni 4) persentase angka pengangguran 5) persentase penurunan jumlah anak jalanan dari tahun sebelumnya ke tahun berjalan 6) persentase balita kurang gizi 7) persentase keluarga yang belum memiliki akses terhadap jaringan listrik. Hak atas rasa aman meliputi satu hal yaitu jumlah demonstrasi yang anarkis adapun hak perempuan meliputi 1) persentase keterwakilan perempuan dalam jabatan pemerintah daerah dan 2) persentase kekerasan terhadap perempuan.

Demikian mengakarnya pemahaman syariat Islam pada kultur masyarakat Aceh memposisikan birokrasi di wilayah tersebut bernuansa dinul Islam. Suasana kehidupan masyarakat Aceh yang bersendikan hukum Syariat Islam itu, digambarkan melalui sebuah Hadih Maja (peribahasa) lainnya *"Hukom ngoen Adat Lagee Zat Ngoen Sifeut"*, yang bermakna bahwa syariat dan adat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam sendi kehidupan masyarakat Aceh. Penerapan Syariat Islam di Aceh bukanlah hal yang baru, jauh sebelum Republik Indonesia berdiri, tepatnya sejak masa kesultanan, syariat Islam sudah meresap ke dalam diri masyarakat Aceh.

Berdasarkan data pada tahun 2011 yang bersumber dari BPP dan PA, terdapat 466 anak korban kekerasan yang ditangani oleh Pusat Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan dan Badan PP PA Kabupaten /Kota. Dari unit PPA Polda, tahun 2010 terdapat 123 kasus anak berhadapan dengan hukum. Penanganan korban kekerasan yang dilakukan ditingkat masyarakat dan di pelayanan lainnya tidak terekam dengan baik, sehingga diyakini masih lebih banyak lagi anak dan perempuan korban kekerasan yang tidak terdeteksi. Sedangkan untuk kasus kekerasan terhadap perempuan terdapat 1.956 kasus. Menurut data dari Dinas Sosial Aceh terdapat 13.000 anak terlantar. Semakin meningkatnya kasus pencabulan dan perkosaan serta traficking anak dan perempuan yang ditemukan menunjukkan masih beasarnya jumlah kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan yang tidak tertangani dan direkam dengan baik.

Sumber: Dokumen Permasalahan dan Tantangan RPJMD Aceh 2012-2017)

Dinamika sosial, politik, kultural membentuk Aceh serta *pattern* aktivitas yang dilakukan lembaga-lembaga birokrasi Aceh. Sejak mendapatkan status otonomi khusus pada 2006-- melalui UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh-- bentuk kelembagaan birokrasi Aceh mendapatkan legitimasi yuridisnya. Kendati demikian, kebijakan-kebijakan pemerintah Aceh kerapkali menarik perhatian masyarakat luas terutama pegiat hak asasi manusia. Otonomi khusus yang memberikan kewenangan sepenuhnya bagi Pemerintah Aceh untuk menerapkan syariah Islam di seluruh wilayah Aceh menuai problem. Kecenderungan syariat Islam sebagai fundamen kebijakan

daerah, menjadi sumber kriminalisasi bagi sejumlah warga Aceh. Sanksi pidana yang diatur dalam *qanun* berorientasi pada hukuman fisik yang sangat berat.[177] Tujuannya selain untuk menunjukkan "dosa besar" suatu perbuatan juga tentu untuk memberikan efek jera. Namun demikian, kajian efektivitas mengenai pasal-pasal *qanun* untuk tujuan menurunkan angka kriminalitas tersebut nampaknya belum menjadi agenda prioritas. Terhitung sebanyak 76 orang telah dipenjara berdasarkan hukum Syariat Islam yang mencakup tindak pidana perjudian, minuman keras, dan cabul.[178]

- **Pemenuhan HAM berwujud *check list* indikator capaian program**

Program yang telah ditetapkan dilaksanakan dengan berpedoman pada sejumlah indikator pencapaian. Sebuah prestasi bagi penyelenggara birokrasi jika program yang dilaksanakan mampu memenuhi standar pencapaian tersebut. Persoalannya, tidak selamanya program yang terpenuhi indikator capaiannya secara substansial dan menjawab akar persoalan. Namun, tidak sedikit penyelenggara birokrasi yang masih melihat keberhasilan agenda pemenuhan HAM sebatas terselenggaranya sebuah kegiatan yang direncanakan.

Di Aceh, Program-program kerja birokrasi masih terjebak pada pola pengembangan infrastruktur atau pengadaan sumber daya (infrastruktur ekonomi, pengadaan guru/tenaga pendidik, pengadaan fasilitas kesehatan, dll.). Sementara program-program yang terkait dengan internalisasi nilai-nilai terjebak pada kegiatan-kegiatan berbau sosialisasi atau penyuluhan. Program-program yang terkait langsung

---

[177] Terhitung sejak 2002 Pemerintah Aceh telah menerbitkan sejumlah qanun yang mengatur pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Qanun pertama yang diterbitkan adalah Qanun Nomor 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syariat Islam, Qanun Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Minuman *Khamr* (Alkohol), Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang *Khalwat* (Mesum), dan yang paling mutakhir adalah Qanun Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat yang kontroversial. Qanun Jinayat berlaku bagi seluruh penduduk Aceh, tak terkecuali penduduk non-Muslim hanya jika tindak pidana yang dilakukan tidak diatur sebelumnya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
Meskipun begitu, qanun itu membolehkan pendudukan non-Muslim untuk memilih, sekalipun KUHP mengatur tindak pidana terkait, untuk dihukum berdasarkan sanksi pidana Islam.

[178] Amnesty International, *Amnesty International Report 2014/15: The State of the World's Human Rights*, London: Amnesty International, 2015, p. 185.

dengan hak asasi manusia (atau lebih spesifik hak-hak minoritas beragama) tidak diterjemahkan secara reflektif.

Orientasi program yang *physical centered* tersebut disadari oleh Kepala Kesbangpol, sebagai kelemahan dari minimnya pengetahuan HAM yang dimiliki baik oleh aparat birokrasi maupun masyarakat. Jalan keluar untuk mengatasi persoalan ketiadaan pengetahuan dan pemahaman HAM menurutnya adalah *"pemerintah kini harus menyediakan dana yang memadai untuk kita lakukan sosialisasi di lingkungan birokrasi."*[179]

- **Kendala keterbatasan anggaran**

Kekhawatiran pada pertanggungjawaban anggaran membuat aktivitas birokrasi menjadi sangat ketat, dan dengan demikian tidak fleksibel dalam menjawab kebutuhan masyarakat. Seluruh informan yang diwawancarai mengatakan bahwa tidak mungkin membuat kebijakan yang bersifat dadakan. Kementerian Agama Provinsi NAD menyatakan bahwa aktivitas yang dilakukan oleh birokrat didasarkan pada alokasi anggaran namun sepanjang memenuhi syarat dan kriteria dapat dilakukan revisi program jika perlu. Namun, revisi program juga membutuhkan proses yang lama dan panjang. Kepala Kesbangpol mengakui itu.[180] Setiap perubahan dilakukan melalui rapat-rapat konsultatif dengan Bappeda, terutama dalam rangka menyelaraskan kebutuhan ketersediaan anggaran.

> "Kita kalau di kesbang itu ada memang ada kegiatan sosialisasi HAM masyarakat tapi lapisan masyarakat kan tebal sekali. Jadi ini memang satu tantangan bagi kita. Sehingga kita sangat sedikit sosialisasi HAM yang dilakukan karena anggaran terbatas. Problemnya juga di anggaran. Pemerintah daerah mestinya sharinglah antara darah-pusat (anggarannya). Dan saya melihat HAM ini belum merupakan kegiatan prioritas. Masih ada prioritas lain."[181]

[179] Wawancara dengan Nasir Zalba, Kepala Kesbangpol Aceh.
[180] *Ibid.*
[181] *Ibid.*

Prioritas lain yang dimaksud adalah agenda pemenuhan hak dasar mengingat tingkat kemiskinan di Aceh.[182] Sementara agenda pemenuhan HAM yang berada di bawah koordinasi Kesbangpol adalah kegiatan sosialisasi dan penyuluhan HAM. Jika memang demikian, tantangan bagi Kesbangpol adalah bagaimana mengintegrasikan muatan sosialisasi HAM ke dalam agenda pengentasan kemiskinan. Bukankah kemiskinan adalah persoalan struktural yang multi dimensi? Apakah pemenuhan hak hidup diterjemahkan hanya sebatas persoalan memenuhi kebutuhan sandang, pangan dan papan?

B. "Birokrasi a la Mataraman": Implementasi Program HAM di DI Yogyakarta

Yogyakarta sejak dulu kala dikenal sebagai kota majemuk. Sejak awal pertumbuhannya, paling tidak pada abad ke-18, penduduk kota Yogyakarta memang sudah beragam, selain orang pribumi (orang Jawa), terdapat orang Tiong Hoa, Arab, Bugis, dan Eropa. Yogyakarta memasuki abad ke-20 semakin majemuk seiring dengan pertumbuhan Yogyakarta sebagai kota pendidikan karena banyak penduduk dari berbagai daerah di Indonesia memilih untuk menimba ilmu di kota ini. Selain itu, kota ini juga memiliki magnet ekonomi sehingga menarik minat penduduk yang berasal dari berbagai daerah bermigrasi untuk bekerja dan bermukim di Yogyakarta.[183] Kemajemukan pendudukan dan budaya Yogyakarta telah mendapatkan legalitas dan legitimasi dengan ditetapkannya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dari sisi administratif, pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab

[182] Data BPS 2011: Penduduk miskin di Aceh pada tahun 2011 tercatat sebesar 19,38 persen, masih lebih besar dari penduduk miskin tingkat nasional yang hanya sebesar 12,49 persen. D isamping itu, Indeks Kedalaman Kemiskinan sebesar 3,48 dan Indeks Keparahan Kemiskinan sebesar 0,94. Di sisi lain, sebaran penduduk miskin Aceh lebih dominan berada di pedesaan (80,14%), sedangkan di perkotaan hanya 19,86 persen.
[183] Lucia Juningsih, Multikulturalisme di Yogyakarta dalam Perspektif Sejarah, Makalah dalam Dies Natalis Fakultas Sastra, USD ke-22, 27 April 2015.

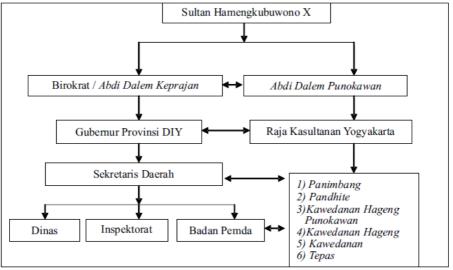
Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi.[184]

Birokrasi di Pemda DIY yang dibangun melalui sistem rekrutmen *abdi dalem* menegaskan patrimonialisme birokrasinya. Patrimonialisme dalam birokrasi juga menciptakan sistem birokrasi campuran atau hibrid yang mencerminkan, baik nilai modernitas dan tradisional. Sultan selaku gubernur mempergunakan birokrasi untuk memperkuat loyalitas masyarakat karena Sultan membutuhkan dukungan yang ditujukan untuk menjaga kekuasaan Sultan. Di samping itu, pola masyarakat prismatik yang ditandai dengan adanya *local strongmen* yang memiliki kuasa hegemonik juga menjadi karakter birokrat di Yogyakarta. Karakteristik ini secara struktural menampakkan ciri-ciri sebagaimana layaknya birokrasi modern, namun secara kultural, birokrasi masih membawa semangat kuasa kerajaan dalam setiap aspek roda pemerintahannya.[185]

Model hibrida antara birokrasi modern dan birokrasi tradisional yang menjadi watak birokrasi di Yogyakarta dapat dilihat melalui gambar di bawah ini.

---

[184] Raperda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Daerah Istimewa Yogyakarta 2013

[185] Oleh karena itulah kultur birokrasi di Yogyakarta sering kali disebut sebagai "Birokrasi Mataraman".Penyebutan tersebut menggambarkan kuatnya pengaruh budaya kerajaan yang begitu kental terhadap sistem birokrasi di Yogyakarta. Lihat Wasisto Raharjo Jati, Kultur Birokrasi Patrimonialisme dalam Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Jurnal Borneo Administrator, Vol. 8, No. 2 (2012).

Sumber : Depdikbud (1999 : 105)

Dalam konteks kerukunan beragama, maka kedudukan dan keberadaan Sri Sultan Hamengkubuwono sebagai pemimpin budaya maupun pemimpin pemerintahan sangat berpengaruh pada dinamika kerukunan umat beragama di Yogykarta. Apalagi kerukunan umat beragama di Yogyakarta didukung sepenuhnya oleh pandangan dan sikap Sri Sultan. Sultan Hamengkubuwono X sangat berkeinginan menjadikan Yogyakarta sebagai kota atau wilayah yang inklusif sebagai gambaran bahwa masyarakat Yogyakarta terbuka dan bersedia kehadiran warga mana pun, kelas apa pun bahkan agama apa pun.[186]

Namun imaji kolektif yang terbangun tentang Yogyakarta sebagai *"City of Tolerance"* diuji oleh adanya aksis kekerasan dan intoleransi. Kemajemukan Yogyakarta mendapatkan ancaman dengan adanya riak-riak konflik yang terjadi. Sejarah kekerasan atas nama agama terhadap kelompok minoritas yang terjadi pada 3 tahun terakhir ini di Yogyakarta menurut pengamatan Julius Felicianus (Katholik), Korban Penyerangan Saat Ibadat Rosario, Sleman, dapat ditelusuri jejaknya setelah reformasi tahun 1998. Selama bermukim di

---

[186] Arief Aulia Rachman, Dinamika Kerukunan Umat Beragama Dalam Kepemimpinan Kesultanan Yogyakarta Akademika Jurnal Pemikiran Islam Vol 19, No 1 (2014).

Yogyakarta sejak tahun 1980 sampai sebelum era reformasi, ia tidak pernah menjumpai kekerasan atas nama agama terjadi di Yogyakarta.[187]Pandangan senada juga dinyatakan oleh Wisnu Wishnu Adji, seorang penganut paham Syiah bahwa kekerasan atas nama agama di Yogyakarta gejala latenkekerasansudah dirasakan pasca reformasi 1998.[188] Penekan yang sama juga dinyatakan oleh Zainal Abidin Bagir yang melihat kondisi keberagaman di Yogyakarta dalam tiga tahun terakhir ini mengkhawatirkan. Zainal mengidentifikasi peristiwa intoleransi seperti penyerangan terhadap umat Syiah yang tengah menggelar pengajian (2014); penyerangan terhadap Julius dan jemaat Katholik yang sedang ibadat rosario (2014); mandeknya izin pendirian sebuah gereja di Gunung Kidul (2015); hingga yang terbaru, pelarangan sepihak ormas Islam fundamentalis Forum Jihad Indonesia (FJI), terhadap siswa Nasrani yang hendak menggelar camping dan retreat di Sleman (2015).[189]

Permasalahan yang dapat menjadi kendala bagi penyemaian nilai-nilai multikulturalisme adalah peningkatan kapasitas birokrasi untuk memahami isu ini. Namun berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh para narasumber, tidak ada program khusus untuk meningkatkan kapasitas bagi staf mereka untuk memahami isu ini. Pada titik ini RANHAM kemudian diyakini mampu menjadi instrumen yang strategis untuk mengembangkan program pendidikan multikultural melalui jalur pendidikan, baik formal maupun nonformal. Di titik lain diupayakan penguatan kapasitas SDM untuk lebih memahami isu dan problematika struktur sosial yang multikulturalis.

- **Lemahnya koordinasi antara dinas dan kelembagaan dalam pelaksanaan RANHAM Daerah**

Dalam inventarisir permasalahan yang tercantum pada Lampiran Peraturan Gubernur Provinsi DI Yogyakarta No. 50 Tahun 2011 tentang Kegiatan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Provinsi DI Yogyakarta Tahun 2011-2014, permasalahan yang tercantum di kolom

---

[187] Hasil wawancara dengan Julius Felicianus, Direktur Galang Press, 22 Juni 2015.
[188] Hasil wawancara dengan Wishnu Adji, 20 Juni 2015.
[189] Wawancara melalui surel dengan Zainal Abidin Bagir, Staf Pengajar CRCS UGM, Pegiat Isu Keberagaman.

hak atas kebebasan pribadi adalah masih kurangnya pemahaman dan toleransi masyarakat tentang kebebasan beragama, dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Analisis keluaran dari persoalan tersebut berupa terlaksananya sosialisasi dan meningkatnya pemahaman tentang kebebasan beragama, beribadat, dan toleransi antar umat beragama/ kepercayaan lain.

Dari wawancara dengan pejabat Kanwil Kemenkumham DIY, program sosialisasi berkaitan dengan kelompok minoritas, tidak terlepas dari ruang lingkup tugas yang luas.[190] Kebebasan beragama pada dasarnya masuk ruang lingkup Kementerian Agama. Kementerian ini yang menjadi *leading sector* isu kekebasan beragama. Sedangkan terhadap aliran kepercayaan yang banyak berkembang di masyarakat menjadi kewenangan kejaksaan. Adapun tugas Kanwil Kemenkumham yang berkaitan dengan HAM bersifat sangat umum dan bersifat menunggu. Di sisi yang lain terdapat tim pelayanan komunikasi masyarakat (Yankomas). Apabila ada masyarakat yang merasa hak-haknya dilanggar, maka dapat mengajukan kepada Yankomas.[191]

Pelaksanaan RANHAM selain terkendala anggaran, juga terkendala koordinasi karena ada anggapan payung hukumnya tidak kuat. Padahal RANHAM diterbitkan melalui Peraturan Presiden. Seringkali dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah masing menginginkan adanya MoU. Menurut Peraturan Presiden tersebut dinyatakan bahwa RANHAM Daerah penanggung jawabnya adalah Gubernur dan Wakil Gubernur.

---

[190] Wawancara dengan Kepala Kanwil Kemenkumham DIY.

[191] Berdasarkan Permenkumham No 28 Tahun 2014 mempunyai tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM RI dalam wilayah Provinsi berdasarkan kebijakan Menteri Hukum dan HAM RI dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan fungsi kantor wilayah Kementerian Hukum dan HAM menurut Permenkumham No 28 Tahun 2014, meliputi: (1) Pengkoordinasian, Perencanaan, Pengendalian Program, dan Pelaporan; (2) Pelaksanaan pelayanan di bidang administrasi hukum umum, hak kekayaan intelektual, dan pemberian informasi hukum; (3) Pelaksanaan fasilitas perancangan produk hukum daerah, pengembangan budaya hukum dan penyuluh hukum, serta konsultasi dan bantuan hukum; (4) Pengoordinasian pelaksanaan operasional Unit Pelayanan Teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM di bidang Keimigrasian dan bidang Pemasyarakatan; (5) Penguatan dan pelayanan Hak Asasi Manusia dalam rangka mewujudkan penghormatan, Pemenuhan, Pemajuan, Perlindungan dan Penegakan Hak Asasi Manusia; dan (6) Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan Kantor Wilayah.

Demikian pula pelaksanaan RANHAM 2015-2019 selalu ditanyakan payung hukum pelaksanaannya. Kanwil Kemenkumham sudah berkali-kali menjelaskan bahwa payung hukumnya dapat ditemukan di UUD 1945 Pasal 28 dan UU No. 39 Tahun 1999 Pasal 8. Ketentuan ini menyatakan bahwa pemenuhan hak asasi manusia menjadi tugas bersama. Artinya tidak perlu ada peraturan pemerintah yang baru untuk melaksanakan RANHAM. Namun SKPD yang lain tetap menyatakan payung hukum tetap diperlukan dalam rangka proses penyusunan anggaran daerah (DIPA daerah). Ketiadaan payung hukum ini menyebabkan DPRD tidak menyetujui anggaran pelaksanaan RANHAM. Permasalahan internal menunjukkan praktik pelaksanaan RANHAM masih terkendala adanya egosektoral antar institusi.

Isu lemahnya koordinasi antar-instansi ini juga dicermati oleh Kepala Bappeda DI Yogyakarta, menurutnya:

> "Isu yang menjadi perhatian Bappeda antara lain belum ada sinergitas perencanaan antar wilayah dan instansi, lalu untuk monitoring dan evaluasi program juga belum berjalan secara optimal. Bahkan dalam hal penyediaan data pun kita juga belum maksimal dan aktual. Oleh karenanya itu menjadi isu penting yang kami jadikan pijakan menyusun perencanaan."

Koordinasi antar-instansi yang lemah, sebetulnya dapat diupayakan dengan bersama menempatkan RANHAM sebagai perekat masing-masing SKPD. Di samping itu perlu komitmen dari pemda untuk memiliki inisiatif mendistribusikan dan mendiseminasi pengetahuan terkait struktur, mekanisme dan agenda HAM di daerah.[192]

- **Anggaran yang tidak proporsional**

Adanya budaya bahwa tidak ada anggaran tidak bisa jalan masih menjadi permasalahan klasik yang selalu muncul. Relasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam pelaksanaan RANHAM menjadi kendala tersendiri.

---

[192] Hasil FGD bersama pejabat Direktorat Jenderal HAM Kemenhukham RI di Jakarta tanggal 9 Juli 2015.

> "Dalam pelaksanaan RANHAM perlu ada komitmen bersama yang kuat karena ada idiom jer basuki mawa bea. Artinya setiap program tersebut harus dapat diakses pembiayaannya. Komitmen ini diperlukan sebagai upaya untuk menekan angka terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Pada tahun sebelumnya pemerintah tidak menganggarkan divisi pelayanan hukum, anggaran baru turun untuk tahun 2015. Anggaran banyak tersedot untuk administrasi dan biaya pegawai."[193]

Dari sejumlah permasalahan dan kendala terkait pelaksanaan RANHAM DI Yogyakarta, mata anggaran yang masih kurang dan tidak sesuai dengan tanggung jawab program SKPD sangat membatasi ruang gerak. Kanwil Kemenkumham DI Yogyakarta menyadari bahwa perlindungan HAM belum terlaksana secara menyeluruh dan maksimal dengan cakupan wilayah yang masih terbatas. Ke depan perlindungan hak asasi manusia harus terus menerus ditingkatkan. Namun demikian untuk dapat memberikan perlindungan hak asasi manusia di masa mendatang, maka penting untuk meningkatkan alokasi anggaran. Alokasi anggaran untuk Kanwil Kemenkumham untuk 1 tahun sebesar Rp 68 juta sehingga Kanwil Kemenkumham tidak dapat melaksanakan tugasnya. Hal ini membuktikan bahwa perhatian pemerintah terhadap hak asasi manusia masih sangat rendah. Apabila alokasi anggaran mencukupi, maka Kanwil Kemenkumham DI Yogyakarta yakin akan dapat melakukan berbagai kajian mengenai tindakan yang merugikan masyarakat, termasuk melakukan pembinaan.

Kendala penganggaran yang belum sesuai ini antara lain disebabkan oleh persepsi yang keliru bahwa hak asasi manusia merupakan milik atau hanya menjadi kewenangan Kemenkumham. Oleh karena ada persepsi seperti ini, maka pemajuan hak asasi manusia tidak masuk dalam anggaran. Padahal sudah dijelaskan bahwa ini menjadi tugas pemerintah karena sudah diatur dalam konstitusi. Pemerintah ini meliputi kementerian, pemerintah daerah, termasuk SKPD-SKPD. Di sisi yang lain, Kemenkumham juga tidak memiliki anggaran yang mencukupi.

---

[193] *Ibid.*

Lain halnya dengan Bappeda DI Yogyakarta, dikatakan oleh Kepala Bappeda DI Yogyakarta, bahwa untuk tahun 2015 ini Bappeda memiliki 75 agenda kegiatan yang diturunkan dari 12 program. Anggaran yang digelontorkan pun cukup lumayan yakni senilai kurang lebih Rp 16 M. Semua itu dialokasikan untuk beberapa sektor, baik ekonomi, kesehatan, pendidikan, dll.

C. "Anggur Merah" untuk Kesejahteraan: Implementasi Program HAM di NTT

Sebagai salah satu wilayah yang berada di bagian timur Indonesia, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) masih dipandang sebagai salah satu provinsi yang tingkat pembangunannya dan kesejahteraan penduduknya masih tertinggal dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain yang ada di Indonesia, khususnya dengan provinsi yang berada di bagian barat Indonesia.Ketertinggalan wilayah ini dapat terlihat dari temuan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang mengkategorikan 20 dari total 21 kabupaten/kota di NTT sebagai daerah tertinggal.[194] Fakta ini diperparah pula dengan tingginya jumlah penduduk miskin yang mencapai jumlah 991.880 jiwa dari total 5,03 juta penduduk NTT, atau dengan kata lain menyentuh level 19,60%. Persentase ini jelas lebih tinggi jika dibandingkan total penduduk miskin di tingkat nasional yang hanya mencapai angka 10,96% pada bulan September 2014.[195]

Visi provinsi NTT adalah "**Terwujudnya masyarakat NTT yang berkualitas, sejahtera dan demokratis dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia**".[196] Melalui visi ini dapat dipahami tiga hal yang ingin dicapai Pemerintah NTT, yaitu, pertama, "kualitas" masyarakat NTT merupakan cerminan dari keterwakilan SDM (agenda pendidikan, kesehatan, perempuan, anak dan pemuda) dengan indikator-indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan dikaitkan dengan upaya meningkatkan kualitas SDM yang berdaya saing. Kedua, "kesejahteraan" masyarakat NTT menunjukkan adanya

---

[194] Lihat http://kemendesa.go.id/hal/3000027/183-kab-daerah-tertinggal.
[195] Lihat http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1488.
[196] Peraturan Daerah Provinsi NTT No. 1 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2013-2018, Pasal 5(1) [*Perda No.1 Tahun 2014*].

keterwakilan agenda pembangunan (pendidikan, kesehatan, ekonomi, perempuan, anak dan pemuda) dengan indikator-indikator kualitas IPM; serta pembangunan ekonomi dan pariwisata, infrastruktur, dan tata ruang dan lingkungan hidup, Kelautan dan Perikanan dengan indikator-indikator ekonomi, infrastruktur dan tata ruang dan lingkungan hidup yang terukur. Ketiga, aspek "demokratis" yang mencerminkan keterwakilan proses dan substansi agenda pembangunan yang dilakukan secara rasional dan objektif dengan mempertimbangkan aspek keterbukaan, partisipasi publik, kesamaan dan keadilan.[197]

Untuk mewujudkan visi pembangunan ini, maka Pemprov NTT menetapkan "**8 misi pembangunan**" yang akan menjadi acuan dalam penyiapan kerangka keja agenda pembangunan di sana.[198] Dari kedelapan misi RPJMD tersebut, dua diantaranya memuat rancangan yang berkaitan erat dengan pengimplementasian HAM, khususnya hak atas pendidikan dan hak atas kebebasan beragama di NTT, yakni misi pertama dan keempat. Dalam menjalankan program-program mereka di atas, mayoritas birokrat di NTT mengklaim bahwa kondisi kerukunan umat beragama di NTT tergolong tinggi, walaupun mereka mengakui bahwa mereka baru mampu memenuhi kewajiban mereka secara sebagian (*minimum coreobligation*).

Ketidakmampuan aparatur negara ini disinyalir oleh temuan tim riset di lapangan karena beberapa faktor, seperti ketiadaan SDM yang memiliki keahlian untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) jabatan struktural tertentu, ketidakseimbangan postur anggaran yang disediakan dengan target capaian yang ingin mereka raih, sistem pertanggungjawaban yang tumpang tindih antar instansi itu sendiri, hingga masih kuatnya budaya patriarki dalam kehidupan sosial masyarakat NTT.

[197] Bappeda 'Profil NTT', *Op.Cit.*, Bab 1, hal.1-2.
[198] Perda No.1 Tahun 2014, *Op.Cit.*, Pasal 5(2).

- **Keterbatasan SDM: tidak semua kabupaten dilengkapi perwakilan aparatur**

Persoalan ini mengenai keterbatasan sumberdaya manusia diakui sebagai salah satu permasalahan pokok dalam reformasi birokrasi di NTT. Dalam dokumen mengenai Beberapa Permasalahan yang Menyangkut Reformasi Birokrasi di Provinsi NTT, dikatakan *Krisis sumber daya manusia di dalam pengisian jabatan yang diatasi dengan pengatrolan kepangkatan seseorang karena belum terpenuhinya persyaratan jabatan. Hal ini ditunjukkan dengan miskinnya profesionalisme PNS mengakibatkan pelayanan publik lamban dan pilih kasih.*[199]

Cermin dari keterbatasan SDM aparatur dalam melaksanakan kewajibannya untuk mengimplementasikan HAM ini juga sekilas terlihat dalam proses pengumpulan data lapangan ke Kanwil Kemenag NTT. Tim peneliti setidaknya menemukan tiga hal yang menunjukkan kurangnya aparatur yang mumpuni untuk mengisi satu jabatan struktural tertentu.

Pertama, meskipun agama Khong HuCu telah diakui sebagai agama yang dilayani oleh pemerintah, nyatanya – hingga tulisan ini dibuat – belum ada struktur jabatan khusus, seperti Pembimbing Masyarakat (Bimas) Agama Khong HuCu, dalam struktur KanwilKemenag NTT.[200] Hal ini dilatarbelakangi oleh ketiadaan PNS Kemenag yang memeluk dan memiliki kecakapan akan agama tersebut.

Kedua, Kanwil Kemenag NTT tidak menyediakan Bimas khusus agama Budha, malahan layanan pemerintah untuk penganut agama ini disatukan dengan layanan Bimas agama Hindu. Sama halnya dengan kasus Khong HuCu di atas, ketiadaan ini juga dipengaruhi oleh tidak adanya aparatur KanwilKemenag yang beragama Budha,[201] padahal di NTT saja terdapat setidaknya 149 penduduk beragama Budha.[202] Keadaan ini tentu akan mempersulit pemeluk agama Budha di sana dalam menerima pelayanan dari pemerintah secara langsung.

---

[199] Road Map Provinsi Nusa Tenggara Timur 2013-2017, hal.28
[200] Lihat Tabel 2.
[201] *Ibid*.
[202] *Supra* catatan kaki 23.

Ketiga, hambatan akan adanya SDM yang kompeten juga tidak hanya karena aspek keagamaan saja, tetapi juga merambah hingga ke aspek geografis. Berdasarkan diskusi penulis dengan perwakilan KanwilKemenag NTT, dua[203] dari 22 kabupaten/kota di NTT[204] belum memiliki utusan KanwilKemenag untuk tingkat Kabupaten. Ketiadaan perwakilan KanwilKemenag NTT di sana jelas akan mempersulit penduduk di Manggarai Timur dan Malaka dalam memperoleh layanan secara lebih mudah.

- **Keterbatasan anggaran belanja pegawai masih terlalu tinggi**

Dalam kunjungan ke Dispendikbud NTT, Biro Hukum Setda NTT, Kesbangpol NTT, Kanwil Kumham NTT dan Kanwil Kemenag NTT mereka mengakui bahwa hambatan utama bagi mereka melaksanakan program-program mereka yang responsif HAM adalah keterbatasan anggaran yang disediakan. Menurut Kadispendikbud NTT, keterbatasan anggaran ini ditengarai adanya rasionalitas anggaran yang diajukan oleh SKPD tersebut kepada Badan Anggaran DPRD (Banggar) NTT dan Bappeda NTT. Rasionalisasi dari penentu anggaran ini terjadi karena mereka hanya mengutamakan program-program pembangunan yang bersifat fisik dibandingkan pembangunan yang sifatnya non-fisik, seperti sosialisasi dan diseminasi, sebagaimana diakui oleh Biro Hukum Setda NTT, Kesbangpol NTT dan Kanwil Kumham NTT. Rasionalisasi dari Banggar NTT yang mengutamakan kepentingan pembangunan fisik ini tercermin dari masih tingginya anggaran belanja pegawai yang berlebih jika dibandingkan anggaran belanja yang sifatnya untuk bantuan sosial ke masyarakat, sehingga pada akhirnya APBD NTT periode 2014 justru berakhir dengan defisit.[205]

Sebagai akibat dari adanya rasionalisasi penganggaran program-program kerja SKPD untuk mengimplementasikan HAM di wilayah ini adalah banyaknya penundaan pelaksanaan program-program yang

---

[203] Kabupaten Manggarai Timur dan Kabupaten Malaka.
[204] Lihat Tabel 1.
[205] Lihat Tabel 5.

mereka canangkan terdahulu, sebagaimana diakui oleh Bapak Pieter dari Dispendikbud NTT. Selain itu, penyelenggaraan fungsi negara yang seharusnya "*moneyfollowfunction*"[206] tidak dapat berjalan dengan baik, malahan yang terjadi adalah sebaliknya, bahwa keberadaan fungsi-fungsi tersebut harus mengikuti ketersediaan anggaran yang disediakan, seperti yang diakui oleh Ibu Martha dari Biro Hukum Setda NTT. Dampak lain yang penulis soroti sebagai dampak dari adanya pembatasan anggaran ini adalah ketidakmerataan tersedianya sarana dan prasarana pemenuhan HAM di daerah; sebab untuk meningkatkan pemerataan ini, pembiayaan yang besar sangat diperlukan, mengingat kontur geografis provinsi ini yang terdiri atas 1.192 pulau.[207] Untuk mengatasi kesenjangan ini, mereka mengakui bahwa dalam menjalankan programnya ini mereka bermitra dengan SKPD terkait lainnya, LSM atau pun dengan pihak swasta berbasis agama.

- **Tumpang tindih antar-instansi**

Hambatan lain yang penulis temukan adalah adanya tumpang tindih tupoksi antar instansi pemerintah di sana. Sebagai contoh, Kanwil Kemenag NTT menyampaikan bahwa meskipun mereka memiliki kewajiban untuk menyediakan tenaga pengajar untuk pendidikan agama Islam, akan tetapi ketika akan menyampaikan pertanggungjawaban guru-guru ini terikat dengan Dispendikbud untuk menyampaikan laporan hasil kerja mereka tersebut dan tidak lagi menyampaikannya kepada Kanwil Kemenag. Adanya sistem dua pintu ini jelas memberikan pengaruh bagi masing-masing instansi ini dalam menjalankan program kerjanya tersebut. Untuk mengatasi hal ini, sebaiknya diperlukan pula peningkatan koordinasi antar instansi tersebut, sehingga dapat meminimalisir friksi-friksi yang ada di antara mereka tersebut. [ ]

---

206 Bappeda 'Profil NTT', *Op.Cit.*, Bab 4, hal.1.
207 *Supra* catatan kaki 4.

BAB V
PENUTUP

Dari seluruh proses yang dilalui penelitian ini mencatat setidaknya sejumlah isu yang terkait dengan keistimewaan suatu provinsi sebagai buah dari adanya sistem pemerintahan yang tidak lagi terpusat di Jakarta, hingga relasi kuasa antara kelompok mayoritas dengan kelompok minoritas berbasis agama menjadi hal-hal yang tak bisa dipungkiri lagi berkembang di Aceh dan DIY. Sedangkan untuk konteks NTT, permasalahan seputar rendahnya angka pembangunan dan kemiskinan memicu untuk timbulnya kasus-kasus perdagangan manusia di sana. Keterbatasan ini juga menciptakan hambatan bagi untuk mendapatkan layanan pendidikan dan kesehatan secara memadahi. Selain itu, dengan budaya patriarki yang masih kuat melekat dalam strata sosial penduduk di sana mengakibatkan perempuan selalu di-*nomor-dua*-kan dalam setiap sektor kehidupan.

Secara umum, dari seluruh temuan yang terurai di dalam narasi bab-bab awal di atas, terlihat bahwa situasi serta konteks sosial-kultural di setiap daerah, memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pembentukan citra (*image*) tata pemerintahan di wilayah tersebut. Tiap-tiap wilayah memiliki karakteristik tata pemerintahannya sendiri. Oleh karenanya, persoalan hak asasi manusia di tiap-tiap wilayah juga tampil sebagai persoalan lokal dengan kerumitan dan kekhasan yang menyertainya. Salah satu hal penting yang memberi kerangka bagi pembentukan karakter tata pemerintah di tiap wilayah, adalah aktor birokrasi, sebagai manusia birokrasi yang menjalankan roda institusi birokratis. Dari mereka akan terefleksikan pula persoalan-persoalan hak asasi manusia di wilayahnya. Hal penting lainnya terkait dengan kerumitan dan kontekstualitas persoalan yang dihadapi, yang berkorelasi dengan sejauhaman aktor birokrasi memahami hak asasi manusia. Tegasnya, konteks lokal memang akan sangat mempengaruhi pandangan aktor birokrasi, terhadap narasi besar tentang hak asasi manusia, yang akan selalu menjadi kerangka utama mereka dalam memahami persoalan dan mewujudkan hak asasi manusia itu sendiri.

Dari tiga pertanyaan kunci dalam penelitian ini, terkait dengan pandangan dan pemahaman para birokrat terhadap hak asasi manusia, nampak dalam benak dan persepsi mereka bahwa hak asasi manusia masih menjadi konsep yang asing. Hal ini diungkapkan mereka baik di Aceh, Yogyakarta, maupun Nusa Tenggara Timur. Pandangan ini setidaknya dapat terlihat dari empat hal: *Pertama,* obskurisme pemaknaan ihwal hak asasi sebagai konsekuensi dari terpenuhinya kewajiban. *Kedua*, kontraposisi hak asasi manusia terhadap lokalitas. *Ketiga,* ketiadaannya integralisasi konsep hak asasi manusia ke dalam tindakan birokrasi. *Keempat,* Negara dan hukum positif diposisikan sebagai elemen yang secara dominatif berlawanan dengan nilai-nilai hak asasi manusia.

Hal pertama mengemuka di Nusa Tenggara Timur dan, terutama, di Aceh. Bagi para birokrat, kewajiban merupakan aspek determinan bagi terpenuhinya hak asasi manusia. Kewajiban menjadi syarat bagi pelaksanaan hak. Pembahasan yang selalu mengarah pada pemenuhan kewajiban sebenarnya bukan hal yang asing bagi mereka. Sebab, ketika pertama kali masuk ke dalam gelanggang birokrasi, para pegawai birokrasi selalu dilatih untuk selalu paham tanggungjawabnya. Fungsi pendidikan dan pelatihan pegawai adalah untuk membentuk pengetahuan tentang makna kerja dan ihwal formal-prosedural tugas-tugas yang dilimpahkan kepadanya, sehingga konsep hak, bagi birokrat, terkait dengan relasi kewajiban-hak dalam kerangka kerja.

Masalah kedua adalah disintegrasi konsep-konsep hak asasi manusia dengan kearifan lokal. Bagi Aceh, hak asasi manusia tidak sepenuhnya kompatibel dengan ajaran Islam yang menjadi fundamen tata kelola pemerintahan mereka. Bagi Nusa Tenggara Timur, kebebasan yang dijamin oleh norma-norma hak asasi manusia harus terwujud dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pancasilaisme menjadi pusat gagasan dan tindakan, yang ironisnya, justru dianggap tidak selalu kompatibel dengan hak asasi manusia. Di Yogyakarta memang ada kesadaran untuk mengintegrasikan konsep-konsep hak asasi manusia ke dalam praktik adat-istiadat setempat.

Ketiadaan integralisasi konsep hak asasi manusia ke dalam tindakan birokrasi tergambar dari pola pemaknaan yang tereksklusi dari konteks institusional, yaitu birokrasi itu sendiri. Para informan memahami hak asasi manusia dalam konteksnya yang normatif, atau bahkan sama sekali akontekstual, namun tidak mampu merefleksikan pemaknaan itu ke dalam arena kerja mereka sehari-hari. Pekerjaan birokrat tidak dipahami sebagai upaya untuk melaksanakan kewajiban pemenuhan hak asasi manusia oleh negara melainkan sekedar sebagai unit program yang *taken for granted*. Indikator capaian, dan bukan hak asasi manusia, merupakan tujuan dari tindakan-tindakan birokrasi.

Masalah keempat secara terang-benderang mengemuka di Nusa Tenggara Timur. Negara dihadirkan dalam konteks yang dominatif terhadap konsep hak asasi manusia. Sebagai contoh, dalam memahami hukuman mati, informan memahami bentuk penghukuman semacam itu merupakan praktik pelanggaran terhadap hak untuk hidup. Akan tetapi, konsep itu kemudian harus tersubordinasi dengan wajah negara dan kedaulatan hukumnya tanpa mampu merefleksikan apakah hukum negara tersebut layak atau tidak layak dipertahankan?

Selanjutnya, terkait dengan program, yang terefleksikan dari sejauh mana integrase hak asasi manusia dalam perencanaan pembangunan, nampak bahwa pembangunan seringkali hanya dimaknai dan ditandai dengan pertumbuhan ekonomi. Pemaknaan ini diperkuat dengan parameter yang dikuantisasi menggunakan dimensi dan ukuran-ukuran ekonomi, sehingga dimensi pencapaian kebebasan manusia dan perluasan kapasitas sebagai manusia justru dinegasikan. Hal ini terefleksikan dengan jelas pada dokumen pembangunan yang termanifestasikan dalam RPJMN yang menganut paradigma ekonomi yang teknokratis dengan bersandar pada pembangun infrastruktur secara massif untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing ekonomi. Pilihan paradigma ini tentu saja berkorelasi secara positif terhadap jaminan penikmatan hak asasi manusia warga negara, karena RPJMN sebagai dokumen pembangunan yang penting dan strategis hanya secara sumir mengakomodasi berbagai isu penting hak asasi manusia atau bahkan belum sepenuhnya menyentuh permasalahan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Konstruksi sebangun tentu terjadi juga di level provinsi, karena RPJMD sebagai dokumen pembangunan pada level daerah harus membentuk keterkaitan hierarkis dengan RPJMN. Artinya, apabila RPJMN tidak memberikan aksentuasi terhadap permasalahan hak asasi manusia, maka secara *mutatis mutandis* RPJMD juga minimal mengakomodasi permasalahan hak asasi manusia. Perencanaan daerah yang tertuang dalam RPJMD pada dasarnya menjadi instrumen penting bagi pemenuhan hak asasi manusia sebab perencanaan pembangunan dalam RPJMD menunjukkan tujuan dan sasaran pembangunan daerah, pilihan-pilihan kebijakan, politik anggaran, agenda-agenda strategis maupun keterlibatan berbagai para pemangku kepentingan daerah.

Padahal rasionalitas ontologis RPJMD dalam era politik yang terdesentralisasi menjadi instrumen untuk memanifestasikan upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia melalui pilihan strategi pembangunan sesuai konteks permasalahan yang dihadapi. Namun konstruksi logika penyusunan RPJMD justru berlaku sebaliknya, rasionalitas yang dibangun bukan untuk menjawab permasalahan dasar terhambatnya penikmatan hak asasi manusia. RPJMD tidak dilandasi filosofi untuk memampukan warga negara untuk mewujudkan kebebasannya sebagai individu manusia sehingga rumusan RPJMD tidak menyentuh langsung jaminan penikmatan dan perlindungan hak asasi mereka.

Berdasarkan pembacaan kritis terhadap RPJMD tiga provinsi yang dijadikan rujukan dalam studi ini, yakni Daerah Istimewa Yogyakarta, Aceh, dan Nusa Tenggara Timur memperlihatkan bahwa setip perumusan permasalahan yang diangkat dalam isu strategis tidak berkorelasi terhadap realitas pengalaman yang dirasakan warga masyarakat. Eksistensi ontologis RPJMD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belum dibangun untuk memperkuat karakteristik Yogyakarta yang multikultural. Fundamentalisme agama yang semakin menguasai dan mendominasi ruang publik yang mewujud dalam tindakan kekerasan dan destruktif gagal ditanggapi melalui skenario pembangunan yang ramah dan responsif terhadap hak asasi manusia. RPJMD belum mampu memperkuat Yogyakarta sebagai ruang publik bersama, mengeliminasi sikap-sikap intoleransi, dan

membebaskan warganya dari rasa ketakutan karena dianggap sebagai kelompok liyan.

Konstruksi logika perumusan RPJMD di Aceh juga tidak dibangun untuk memberikan perlindungan kepada kelompok minoritas agama di Aceh. Program-program pembangunan yang bersifat afirmatif sebagai bentuk perlindungan dan upaya memberikan ruang yang khusus bagi hak-hak minoritas justru belum terakomodasi. Artinya, RPJMD menjadi pilihan politis untuk melindungi keberadaan dan identitas kelompok agama minoritas. Namun yang terjadi justru sebaliknya karena RPJMD dipergunakan untuk menegaskan penormaan ajaran kelompok agama mayoritas yang berpotensi melanggar hak asasi kelompok minoritas.

Permasalahan kemiskinan yang dihadapi oleh sebagian besar masyarakat di Provinsi NTT yang ditengarai sebagai akar terjadinya *human trafficking* juga belum mendapatkan perhatian penuh dari Pemerintah Daerah. Hal ini dapat diterbaca dalam RPJMD NTT. Politik diskriminasi positif sebagai upaya menghapus diskriminasi baik secara *de facto* maupun *de jure* melalui program pembangunan untuk menghapus fenomena feminisasi kemiskinan belum termanifestasi sebagai paradigma pembangunan.

Apabila merefleksikan situasi di atas, maka RPJMD sebagai instrumen kebijakan pembangun belum mampu meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajibannya. Dalam kaitannya dengan pemenuhan hak atas pembangunan Arjun K. Sengupta[208] menyatakan bahwa kebijakan pembangunan semestinya memperkuat upaya negara untuk melaksanakan 5 (lima) kewajiban yang meliputi: (i) menghormati hak orang lain; (ii) untuk menggerakan mesin-mesin kelembagaan untuk realisasi hak-hak; (iii) untuk melindungi hak-hak dan mencegah pelanggaran; (iv) untuk menyediakan barang dan jasa untuk memenuhi hak-hak; dan (v) untuk mempromosikan hak-hak.

Pemerintahan harus dikonstruksikan untuk mencapai perwujudan HAM yang optimal bagi semua orang yang berada dalam yurisdiksi

[208] Arjun K. Sengupta, *op.cit*. hlm.73

negara tersebut. Salah satu strategi agar *good governance* yang baik dapat berpotensi memperbaiki kondisi HAM adalah melalui penguatan kapasitas negara untuk memberikan layanan kepada publik. Pelanggaran HAM yang diakibatkan oleh buruknya penyediaan layanan atau tidak adanya layanan, pencabutan hak ekonomi dan sosial dasar manusia—meskipun pada kenyataannya tidak terjadi secara langsung atau tidak terlihat jelas—harus menjadi prioritas untuk disudahi. Pencapaian tersebut tidak hanya sebatas formalitas dalam kertas peraturan, melainkan mampu mengimplementasikan ke dalam budaya kerja birokrat dalam bentuk pemenuhan pelayanan publik yang berbasis pada hak asasi manusia.

Penyelenggara birokrasi daerah harus mewujud pelayan dan penyedia akses bagi publik. Spirit reformasi birokrasi harus mampu ditujukan untuk mengubah citra pelayanan publik yang lamban, bertele-tele dan sulit diakses. Di berbagai agenda pemenuhan, perlindungan, pemajuan dan penegakan HAM yang tertuang dalam instrumen RANHAM Daerah maupun RPJMD harus berpedoman pada perubahan *mind set* sebagai birokrat: melayani, bukan dilayani. Tentunya inovasi dan produktivitas tetap menjadi etos kerja yang harus terus dilaksanakan. Kedepannya, paling tidak implementasi program HAM tidak terkendala oleh faktor SDM yang berwenang membunyikan tabuh perlindungan HAM bagi warga. Keterlibatan masyarakat dalam pemantauan dan evaluasi kinerja birokrat penyelenggara agenda pemenuhan HAM juga harus dilihat sebagai upaya perbaikan dan bagian dari akuntabilitas birokrasi.

Rangkaian masalah-masalah ini merupakan refleksi dari kompleksitas permasalahan bangsa Indonesia pada tingkat makro yang menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara kewajiban-kewajiban yang harus diselenggarakan dibandingkan dengan realita dari banyaknya perjanjian HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia. Tidak hanya itu, problematika ini juga sepatutnya di pandang sebagai tolak ukur bagi pemerintah dalam menjalankan program-programnya *vis-à-vis* kewajiban mereka untuk mengimplementasikan HAM, sehingga permasalahan tersebut dapat dieliminir pada tingkat yang lebih konkret.

Termasuk mengupayakan reformasi birokrasi yang menyeluruh untuk perbaikan layanan publik, sebagai tiang utama dari kewajiban negara untuk menghormati, memenuhi dan melindungi hak asasi manusia. Reformasi sistem birokrasi ini dapat diwujudkan dengan perubahan menuju sistem birokrasi yang lebih rasional, yang merupakan unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern. Prosesnya dimula dari sistem perekrutan pegawai yang ketat, pembenahan kurikulum pendidikan, dengan menjadikan hak asasi manusia sebagai pendekatan dalam layanan, pembinaan karir, hingga penciptaan struktur birokrasi yang sejalan dengan pelaksanaan tanggungjawab negara terhadap hak asasi manusia. [ ]

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Faisol, *et.al., Indonesia Adalah Kita: Usulan Masyarakat Sipil Indonesia Untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019,* INFID, 2014.

Ahmad Suaedy, et.al., *Islam dan Kaum Minoritas:* Tantangan Kontemporer, Wahid Institute, Jakarta, 2012.

Amnesty International, *Amnesty International Report 2014/15: The State of the World's Human Rights*, London: Amnesty International, 2015.

Antonio Cassese, *Hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.

Arief Aulia Rachman, Dinamika Kerukunan Umat Beragama Dalam Kepemimpinan Kesultanan Yogyakarta, Akademika Jurnal Pemikiran Islam Vol 19, No 1 (2014).

Budi Setiyono, *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi,* (Semarang: Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik (PUSKODAK) Universitas Diponegoro, 2004).

Carole J. Petersen and Albert H. Y. Chen (eds.), *Human Rights in Asia A comparative legal study of twelve Asian jurisdictions, France and the USA*, (London: Routledge, 2006).

Daniel Dhakidae, "Citra Manusia dalam Birokrasi dan Korporasi," dalam *Prisma: Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi, Volume 33, No. 2,* (2014).

David Beetham, *Birokrasi (terj.),* (Jakarta: Bumi Aksara, 1990).

David Bourchier, *Pancasila versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organis (Integralistik),* (Yogyakarta: Aditya Media dan Pusat Studi Pancasila UGM, 2007).

Derick W. Brinkerhoff and Jennifer M. Brinkerhoff, Governance Reforms and Failed States: Challenges and Implications, dalam *Journal International Review of Administrative Sciences*, 2002, Vol. 68.

Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, *Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi Dalam RPJMN*

2015-2019, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2013.

Donny Gahral Adian, Kekeliruan Politik Multikultural Kita, dalam Maarif Institute, *Kekerasan dan Rapuhnya Politik Multikultural Negara,* Maarif Vol. 5, No. 2 Desember 2010.

Eko Maulana Ali, *Kepemimpinan Transformasional dalam Birokrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Multicerdas Publishing, 2012).

Eva Etzioni and Halevy, *Beureaucratic Power-A Democratic Dilemma*, 1983.

F. Budi Hardiman, Mencari Keadilan dalam Masyarakat Majemuk Empat Model Keadilan Politis, MAARIF Vol. 5, No. 2 — Desember 2010.

Franz Magnis-Suseno, *Etika Jawa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001).

Ganewati Wuryandari (ed.), *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Sosial: Permasalahan dan Kebijakan*, (Jakarta: LIPI Press, 2014).

Hans-Otto Sano, dkk, *Hak Asasi Manusia dan Good Governance*, (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM dan Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, 2003).

Harkristuti Harkrisnowo, *Laporan Perdagangan Manusia di Indonesia*, Sentra HAM UI, 2003.

Heather Sutherland, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1983).

Heinz Klug, Postcolonial Collages: Distributions of Power and Constitutional Models: With Special Reference to South Africa, dalam *Journal International Sociology*, March 2003, Vol 18 (1).

Imam Subkhan, *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya*, (Yogyakarta: Impulse dan Kanisius, 2007).

Inajati Adrisjanti, “Kota Yogyakarta Sebagai Kawasan Pusaka”, Disajikan dalam Diskusi Sejarah “Kota dan Perubahan Sosial Dalam Perspektif Sejarah”, (2007).

Jonatan Lassa, Dion DB Putra dan Tony Kleden, *50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur, Kupang, Timor*, (Media Grafika, 2009).

Kemitraan, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta,* Jakarta: Kemitraan, 2008.

Laksmi Kusuma Wardani, "Pengaruh Pandangan Sosio-Kultural Sultan Hamengkubuwana IX terhadap Eksistensi Keraton Yogyakarta", *Jurnal Masyarakat dan Kebudayaan Politik* 1 No. 25 (2012).

Leonard Tampubolon, *Strategi Pengurangan Ketimpangan Dalam RPJM 2015-2019,* Dialog Kebijakan dan Training Advokasi Ketimpangan, INFID dan OXFAM, 2014.

Lucia Juningsih, "Multikulturalisme di Yogyakarta dalam Perspektif Sejarah", Makalah dalam Seminar Dies Natalis ke-22 Fakultas Sastra Universitas Sanata Dharma Yogyakarta (2015).

Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, (Leiden: Koninklijke Brill NV, 2003).

Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, (Eisenbahnstr: N.P. Engel, 2005).

Martin Albrow, *Birokrasi* (terj), (Yogyakarta: Tiara Wacana 2005).

Miftah Thoha, *Birokrasi & Dinamika Kekuasaan*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014).

Mike McConville dan Wing Hong Chui, *Research Methods for Law,* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007).

Mohtar Masoed, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003).

Nadisyah Hosen, *Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)*, Ph.D thesis University of Wollongong, 2003.

Neuman, W. Lawrence, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, (London: Allyn and Bacon, 2000).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, United Nations, 2010.

Patrick Hayden (ed.), *The Philosophy of Human Rights*, (St. Paul: Paragon House, 2001).

Paul Hunt, Manfred Nowak dan Siddiq Osmani, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, United Nations, 2004.

R. Herlambang P. Wiratraman, *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*, (Bangkok: Office of Human Rights Studies and Social Development, Mahidol University, 2007).

R. Herlambang Perdana Wiratraman, "Neoliberalisme, *Good Governance,* dan Hak Asasi Manusia," dalam *Jentera Jurnal Hukum* edisi ke-15 tahun IV (Mei, 2007).

R.M. Mac Iver, *Negara Modern (terj)*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977).

Richard Swedberg, *The Max Weber Dictionary: Key Words and Central Concepts,* (California: Stanford University Press, 2005).

Robert W. Hefner dan Ihsan Ali-Fauzi, *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi,* Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2014.

Sadu Wasistiono, *Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (Dari RPJPD Sampai Ke RKPD),* Bahan Diskusi Dengan SKPD Kabupaten Asmat Provinsi Papua, 2010.

Samsu Rizal Panggabean, et.al., *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Refleksi atas Beberapa Pendekatan Advokasi*, Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2014.

Samuel P. Hungtinton, *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*, (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991)

Saïd Amir Arjomand (ed.), *Constitutionalism and Political Reconstruction,* (Leiden: Koninklijke Brill NV, 2007).

Scott Sheeran dan Sir Nigel Rodley (eds.), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, (New York: Routledge, 2014).

Shidarta, 2004 (Disertasi), *Karakteristik Penalaran Hukum Konteks ke-Indonesiaan,* Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Stephen Marks, et.al., *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*, United Nations, 2013.

Syamsuddin Haris (editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2007.

Tan Hsien-Li, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, (New York: Cambridge University Press, 2011).

Thessaloniki International Student Model United Nations, *Minority Rights,* University of Macedonia, Thessaloniki, Greece, 2015.

Thomas Risse, dkk, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change,* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Wahyudi Kumorotomo, *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008).

Wahyudi Kumorotomo dan Agus Pramusinto, *Governance Reform di Indoneia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Penerbit Gava Media dan MAP UGM, Yogyakarta, 2009.

Wasisto Raharjo Jati, Kultur Birokrasi Patrimonialisme dalam Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Jurnal Borneo Administrator, Vol. 8, No. 2 (2012).

Yahya Muhaimin, Yahya Muhaimin, “Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia”, dalam Jurnal Prisma No. 10 Tahun IX Oktober 1980.

*****

PROFIL ELSAM

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) atau *Institute for Policy Research and Advocacy*, sebuah organisasi hak asasi manusia, yang berdiri di Jakarta, sejak Agustus 1993. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkembangkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak-hak asasi manusia pada umumnya –sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Sejak awal, semangat perjuangan ELSAM adalah membangun tatanan politik demokratis di Indonesia melalui pemberdayaan masyarakat sipil melalui advokasi dan promosi hak asasi manusia.

Apa yang Kami Lakukan?

1. Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Pengambilan Kebijakan

Mendorong pengintegrasian prinsip-prinsip hak asasi manusia dalam setiap proses pembentukan kebijakan, seperti:

- Memberikan masukan dan rekomendasi bagi lembaga legislatif dan pemerintah.
- Menyusun catatan kritis melalui berbagai policy brief atas suatu rancangan kebijakan.
- Monitoring pelaksanaan fungsi legislasi.
- Menyediakan pendampingan teknis keahilan bagi lembaga-lembaga pemerintah.
- Melakukan berbagai kemitraan strategis dengan berbagai lembaga.

2. Studi dan Produksi Pengetahuan Hak Asasi untuk Mendukung Advokasi Kebijakan

ELSAM melakukan berbagai penelitian dan produksi pengetahuan untuk mendorong berbagai pembentukan kebijakan hak asasi manusia berbasis bukti (*evidence based policies*). Fokus-fokus studi ELSAM antara lain:

- Bisnis dan hak asasi manusia: Mengkaji dampak operasi korporasi terhadap hak asasi, termasuk mendorong lahirnya rencana aksi nasional bisnis dan hak asasi manusia.
- Internet dan hak asasi manusia: Meneliti mengenai implikasi kemajuan teknologi terhadap perlindungan hak asasi, termasuk isu tata kelola konten internet, perlindungan data pribadi, surveilans komunikasi, dan keamanan dunia maya.
- Pengembangan kabupaten/kota hak asasi manusia (*human rights city*): ELSAM secara aktif terlibat dalam pengembangan Kabupaten/Kota HAM, dengan mendampingi pemerintah daerah dalam menjalankan mandat pemenuhan hak asasi. Sebagai contoh di Sanggau, Palu, Wonosobo, dan Sikka.

Selain aktivitas riset, ELSAM juga rutin menerbitkan Laporan Situasi Hak Asasi Manusia, Jurnal Hak Asasi Manusia “DIGNITAS”, dan Analisis Dokumentasi Hak Asasi Manusia “ASASI”.

3. Mendorong Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Masa Lalu Secara Adil dan Bermartabat

ELSAM secara intensif mempromosikan pengadopsian pendekatan keadilan transisional untuk menyelesaikan berbagai kasus pelanggaran HAM yang berat di masa lalu. Tujuannya untuk memastikan keadilan dan pemulihan bagi korbannya, serta mencegah keberulangan, caranya:

- Mempromosikan kebijakan pengungkapan kebenaran dan pemulihan.
- Mendukung reformasi kelembagaan, khususnya penegak hukum dan institusi keamanan.
- Pendampingan organisasi korban untuk memperkuat kapasitas advokasi.
- Mewakili korban dalam proses litigasi kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu.

4. Pendidikan Hak Asasi Manusia

Sebagai bagian dari upaya promosi dan penguatan kapasitas para aktor, ELSAM terus menyelenggarakan pendidikan HAM, seperti:

- Kursus HAM untuk Pengacara, diselenggarakan setiap tahun. Total alumni tidak kurang dari 450 orang, yang telah menempati posisi strategis di berbagai organisasi masyarakat sipil, lembaga negara, maupun kantor-kantor hukum di seluruh penjuru Indonesia.
- Penyelenggaraan pelatihan dengan topik-topik khusus, seperti penanganan kasus HAM yang berat, HAM di wilayah konflik, kebebasan beragama/berkeyakinan, dan pennguatan kapasitas aparat penegak hukum.
- Pelatihan untuk mempromosikan penggunaan pendekatan berbasis hak, bagi pengambil kebijakan, termasuk pemerintah daerah, dan sektor bisnis.

Secara umum dapat dikatakan, infrastuktur pemerintahan dan birokrasi dinilai masih menjadi persoalan dalam penegakan hak asasi manusia pasca-reformasi. Hambatan birokrasi tersebut menjadi problem infrastuktur yang tidak hanya terjadi dalam tataran prosedural namun dalam tataran kultural. Kulturalisme Pancasila dalam paradigma birokrasi di Indonesia menjadi hambatan ketika konvensi HAM internasional dengan nilai-nilai universalisme hendak diaplikasikan. Hal ini seperti dikemukakan oleh Juwana (2006), yang berpendapat bahwa konvensi-konvensi HAM internasional yang telah diratifikasi sulit diimplementasikan, salah satunya adalah akibat pengakuan terhadap konvensi HAM tidak disertai dengan pembangunan insfrastuktur yang efektif untuk mengimplementasikannya. Problem kultural (paradigma, cara berpikir, dll) juga menjadi masalah utama ketika konvensi HAM hadir dalam bentuk yang "apa adanya" ketimbang diasimilasikan dalam bentuk-bentuk domestik. Ketidakmampuan birokrasi dalam merespon persoalan hak asasi manusia ini mendorong Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) untuk melakukan penelitian mengenai dinamika yang terjadi di dalam birokrasi dalam mengimplementasikan kewajiban HAM di Indonesia, sebagaimana tersurat dalam sejumlah perjanjian internasional HAM maupun konstitusi Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk melihat tantangan yang dihadapi birokrasi di tingkat lokal dan bagaimana kebijakan di tingkat pusat mempengaruhi program kerja, bentuk kelembagaan dan kinerja birokrasi dalam merespon persoalan lokal.

ISBN: 978-979-8981-73-9

Better Policies Better Lives™